UNIVERSIDAD DE DEUSTO

FACULTAD DE DERECHO

TESIS DOCTORAL

LA POTESTAD NORMATIVA DE LOS TERRITORIOS HISTORICOS DEL PAIS VASCO

LA DIRECTORA **EL DOCTORANDO**

Fdo. *Dra. Cristina Arenas Alegría* Fdo. *Don Mikel Badiola González*

Septiembre 2015

ABREVIATURAS. 28

INTRODUCCION 30

PARTE PRIMERA: ENCUADRAMIENTO.

CAPITULO 1.

ANTECEDENTES Y EVOLUCION: SINTESIS RECORDATORIA 38

0.-PLANTEAMIENTO. 38

1.-LOS TERRITORIOS VASCOS HASTA LA LEY DE 25 DE OCTUBRE DE 1.839. 38

1.1.-Visión general. 38

1.1.2.-Juntas Generales de Bizkaia. 40

1.1.3.-Juntas Generales de Gipuzkoa. 43

1.1.4.-Juntas Generales de Araba-Alava. 45

1.2.-Comienzo de la tendencia abolitoria. 48

1.2.1.-En la época de los Austrias. 48

1.2.2.-Los Decretos de Nueva Planta. 49

1.2.3.-Forcejeo con el poder central. 50

1.2.4.-El advenimiento del Estado constitucional. 51

1.2.5.-La Ley de 19 de septiembre de 1.837. 52

2.-DESDE LA LEY DE 25 DE OCTUBRE DE 1.839, HASTA EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE 1.936. 53

2.1.-Las leyes abolitorias. 53

2.1.1.-La Ley de 25 de octubre de 1.839. 53

2.1.2.-Período intermedio 1.839-1.876. 54

2.1.3.-La Ley de 21 de julio de 1.876. 57

2.2.-Período post-leyes abolitorias, hasta la Segunda República. 59

2.2.1.-El Real Decreto de 13 de noviembre de 1.877. 59

2.2.2.-Los Conciertos Económicos. 60

2.2.3.-Los Estatutos Municipal y Provincial. 61

2.2.4.-Los intentos y actuaciones de institucionalización regional del Estado. 61

2.3.-Marco jurídico-político de la Segunda República. 62

2.3.1.-La Constitución de 1.931. 62

2.3.2.-El Estatuto de Autonomía de 1.936, aprobado en plena Guerra Civil..... 63

3.-DESDE EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE 1.936 AL ESTABLECIMIENTO DEL REGIMEN PREAUTONOMICO VASCO. 64

3.1.-Período franquista: desde la Guerra Civil hasta la muerte del General Franco. 64

3.2.-La denominada Transición Política. 65

3.2.1.-Los primeros pasos. 65

3.2.2.-Restablecimiento y regulación de las Juntas Generales de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava..... 65

3.2.3.-El régimen preautonómico vasco: el Consejo General del País Vasco. 67

4.-LA LLEGADA DEL MARCO JURIDICO-POLITICO VIGENTE. 67

4.1.-La primera línea: la Constitución de 1.978 y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1.979. 67

4.2.-Desarrollo: Concierto Económico, LTH y normativa de configuración institucional de los TTHH. 68

5.-EVOLUCION JURIDICA EN CUANTO AL OBJETO DE ESTE TRABAJO. 69

CAPITULO 2.

SISTEMA JURIDICO-POLITICO DE REGIMEN COMUN: DESCRIPCION PANORAMICA. 71

0.-PLANTEAMIENTO...... 71

1.-LA DUALIDAD REGIMEN COMUN-REGIMEN FORAL. 71

2.-CONTEXTO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. 73

2.1.-Concepto. Niveles Territoriales...... 73

2.2.-Descripción. 75

2.2.1.-El artículo 137 de la CE. 75

2.2.2.-Nivel Territorial estatal o Estado-Organización. 76
2.2.3.-Nivel Territorial autonómico o CCAA..... 77
2.2.4.-Niveles Territoriales locales o EELL..... 82
2.3.-En particular, Nivel Territorial autonómico vasco o CAPV. 84
2.4.-En especial, las CCAA uniprovinciales. 84
3.-PREVISION CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS CCAA: LAS CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES PROPIAS, DEL ARTICULO 152 DE LA CE, COMO NIVEL TERRITORIAL "SUBAUTONOMICO"...... 88
3.1.-Previsión constitucional y regulación. 88
3.1.1.-Previsión constitucional. 88
3.1.2.-Regulación..... 89
3.2.-Consideración como ente público territorial...... 90
3.2.1.-Ente público territorial y Nivel Territorial de la Organización Territorial. Territorio y población. 90
3.2.2.-Ente público territorial no necesariamente local. 95
3.2.3-Ente público territorial diferente a la correspondiente Comunidad Autónoma. 101
3.3.-Configuración potencial según el marco constitucional...... 102
3.3.1.-Inevitable carácter potencial. 102
3.3.2.-Sistema de competencia (potencial). 103
3.3.3.-Sistema de Instituciones (potencial)..... 108
3.4.-Concepto y naturaleza. 109
3.5.-Existencia. 111
3.6.-Nivel Territorial subautonómico o CTP, de carácter uniprovincial...... 111
3.7.-Utilidad...... 113
4.- SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO. 114
4.1.-Competencia para determinar el sistema de Fuentes del Derecho...... 114
4.1.1.-Inexistencia de regulación en la CE. 114
4.1.2.-Competencia del Estado. 114
4.2.-Estructura del sistema de Fuentes del Derecho. 115
4.2.1.-El Título Preliminar del Código Civil. 115

4.2.2.-Las normas escritas: determinación, elaboración, régimen y articulación. 117

4.2.3.-Ensamblado del Título Preliminar del Código Civil, y de la regulación de las normas escritas. 120

4.3.-Calidad de la norma escrita. 122

4.3.1.-Normas jurídicas, disposiciones y Fuentes del Derecho. 122

4.3.2.-Ley material y ley formal. 124

4.3.3.-Valor, rango y fuerza de ley. 131

4.3.4.-Reglamento ejecutivo, independiente y autónomo. 134

CAPITULO 3.

SISTEMA JURIDICO-POLITICO DE REGIMEN FORAL: DESCRIPCION PANORAMICA Y CONFIGURACION INSTITUCIONAL DE LOS TTHH. . 137

0.-PLANTEAMIENTO. 137

Sección I.-Sistema jurídico-político de régimen foral: descripción panorámica

1.-LA DISPOSICION ADICIONAL PRIMERA DE LA CE, COMO CABECERA DEL REGIMEN FORAL. 137

1.1.-Características. 137

1.1.1.-El texto del precepto constitucional. 138

1.1.2.-Soporte jurídico del régimen foral. 138

1.1.3.-Relación con la derogación constitucional de las leyes abolitorias. 140

1.1.4.-Foralidad pública y privada. 141

1.2.-El amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales. 141

1.2.1.-Concepto de los “territorios forales”. 141

1.2.2.-Concepto de los “derechos históricos”. 143

1.2.3.-Localización e identificación de los derechos históricos. Operatividad de la investigación histórica. 143

1.2.4.-El “amparo y respeto”, como garantía institucional de foralidad. 146

1.3.-La "actualización general" del régimen foral. 149

1.3.1.-Concepto. 149

1.3.2.-Clases. 150

1.3.3.-Cauces 150

1.3.4.-Límites. 154

1.3.5.-Posibles destinatarios. 157

1.3.6.-Posible contenido. Desvinculación de la situación histórica. 158

1.3.7.-Perímetro potencial y real. 161

1.3.8.-Determinación de la naturaleza foral de una norma jurídica. 162

1.3.9.-"Foralización" del régimen común. 162

2.-LA ACTUALIZACION FORAL EN EL EAPV 165

2.1.-Actualización foral sobre la CAPV. 165

2.2.-Actualización foral sobre los TTHH. 165

2.2.1.-Núcleo intangible y ámbito de expansión, del régimen foral, en el EAPV. 165

2.2.2.-Desarrollo posterior del EAPV y conformación de cuatro ejes estructurales dentro del régimen foral. 169

2.3.-La Disposición Adicional del EAPV, una puerta al futuro. 172

3.-OTRAS POSIBLES DISPOSICIONES DE ACTUALIZACION FORAL. 172

4.-LA FORALIDAD EN LA LEGISLACION DE REGIMEN LOCAL. 174

5.-REGIMEN FORAL RESULTANTE. 176

5.1.-La garantía institucional de foralidad, umbral mínimo cualitativo permanente. 176

5.2.-El RFA o Régimen Foral de derecho positivo vigente. 177

5.2.1.-Concepto y composición. 177

5.2.2.-Ambito material de incidencia. En particular, sobre la Organización Territorial, la configuración de las Instituciones y las Fuentes del Derecho. 178

5.2.3.-Articulación régimen común-régimen foral. 179

Sección II.-Configuración institucional foral de los TTHH.

6.-BLOQUE INSTITUCIONAL "BASICO" FORAL DE LOS TTHH. 180

6.1.-Significado...... 180

6.2.-Marco jurídico...... 181

6.3.-Regulación de cada TH y su convergencia. 181

6.3.1.-Regulación inicial coincidente. 181

6.3.2.-Regulación del THB. 182

6.3.3.-Regulación del THG. 184

6.3.4.-Regulación del THA. 186

6.3.5.-Comparación entre las regulaciones de los TTHH: convergencia. ... 187

7.-INCIDENCIA FORAL EN LA CONFIGURACION INSTITUCIONAL DE LOS TTHH...... 187

7.1.-Aproximación introductoria: Organización Territorial, competencia, Instituciones y Fuentes del Derecho. 188

7.2.-La "ley" en el régimen foral. 190

7.2.1.-La "ley" tiene sentido en el régimen foral, y es límite de la actualización foral. 190

7.2.2.-Normas jurídicas asociadas a la "ley". 191

7.3.-La atribución de potestad legislativa formal en el régimen foral...... 192

PARTE SEGUNDA: CONDICIONES PARA QUE LAS DISPOSICIONES DE LOS TTHH TENGAN VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL.

CAPITULO 4:

PRIMERA CONDICION NECESARIA Y MAS IMPORTANTE, PARA QUE LAS DISPOSICIONES DE LOS TTHH TENGAN VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL: APTITUD DE LA COMPETENCIA DE LOS TTHH, PARA GARANTIZAR LA PRESENCIA DE ESTAS DISPOSICIONES. *..... 196*

0.-PLANTEAMIENTO...... 196

1.-SISTEMA DE COMPETENCIA DE LA CAPV, COMO REFERENCIA: DESCRIPCIÓN PANORÁMICA. 197

1.1.-Marco. 197

1.1.1.-Instrumentos. 197

1.1.2.-El artículo 149 de la CE, como límite competencial de la CAPV en el EAPV. 198
1.2.-Sistema de determinación de la competencia. 199
1.2.1.-Atribución de la competencia según los intereses de la CAPV. 199
1.2.2.-Coordenadas de la competencia. 200
1.2.3.-Imperfección en las atribuciones de competencia. 201
1.3.-Coordenada material. 202
1.4.-Coordenada funcional. 203
1.4.1.-Significado. 203
1.4.2.-Calidad funcional de la competencia: legislación y ejecución. 203
1.4.3.-Cantidad funcional de la competencia: exclusiva, compartida y concurrente 205
1.4.4.-Objeto del reparto y su problemática. 207
1.4.5.-Articulación normativa. Principio de competencia. 209
1.4.6.-Supletoriedad del derecho del Estado. 210
1.4.7.-Alcance 211
1.4.8.-Incidencia del RFA. 212
1.5.-Coordenada territorial. 213
1.6.-El bloque de la constitucionalidad. 215
1.7.-Efectividad de la competencia autonómica. 215
2.-SISTEMA DE COMPETENCIA FORAL DE LOS TTHH. 216
2.1.-Marco. 216
2.1.1.-Doble fuente competencial de los TTHH. 216
2.1.2.-Cauces de atribución de la competencia foral. 217
2.1.3.- Competencia foral atribuída por el EAPV. 217
2.1.4.- Competencia foral atribuída por la LTH. 219
2.1.5.-Competencia foral atribuída por el Concierto Económico. 220
2.2.-Sistema de determinación de la competencia. 220
2.2.1.-Atribución de la competencia según los intereses de los TTHH. 220
2.2.2.-Coordenadas de la competencia. 221
2.2.3.-Imperfección en las atribuciones de competencia. 221
2.3.-Coordenada material. 221
2.4.-Coordenada funcional. 221

2.4.1.-Significado 221

2.4.2.-Calidad funcional de la competencia foral: normación y ejecución. 222

2.4.3.-Cantidad funcional de la competencia foral: exclusiva, compartida y concurrente. 223

2.4.4.-Objeto del reparto y su problemática. 225

2.4.5.-Artículación normativa. 225

2.4.6.-Supletoriedad. 226

2.4.7.-Alcance. 226

2.4.8.-Obligatoriedad 226

2.5.-Coordenada territorial. 227

2.6.-El bloque de la foralidad. 228

2.7.-Efectividad de la competencia foral. 228

3.-LA COMPETENCIA COMUN LOCAL PROVINCIAL DE LOS TTHH. 228

4.-EXTRACCION DE LA GARANTIA DEL VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL DE LAS DISPOSICIONES DE LOS TTHH, DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA QUE LES ATRIBUYE EL EAPV EN MATERIA SOMETIDA A RESERVA MATERIAL DE LEY. 229

4.1.-Fundamento. 229

4.2.-Cabida del valor y rango de ley formal en la competencia exclusiva atribuída por el EAPV a los TTHH. 230

4.2.1.-La competencia exclusiva atribuída por el EAPV a la CAPV, como pauta para determinar la competencia exclusiva atribuída por el EAPV a los TTHH. 230

4.2.2.-Competencia exclusiva atribuída por el EAPV a los TTHH; significado y extensión. 231

4.2.3.-Suficiencia de una sola competencia “nominalmente” exclusiva sin salvedades o limitaciones competenciales. 233

4.2.4.-Identificación de alguna competencia exclusiva de estas características. 233

4.2.5.-IncIdencia del RFA. 235

4.3.-La reserva material de ley, en el régimen común. 236

4.3.1.-Concepto y vigencia. 236

4.3.2.-Exigencia de cobertura por ley formal, e improcedencia del reglamento autónomo o independiente. 238

4.3.3.-Posición de las EELL frente a la reserva material de ley. 240

4.3.4.-Conjunción de la competencia exclusiva y la reserva material de ley: auténtica garantía de la presencia de ley formal. Concurrencia en el artículo 37-3 del EAPV. 243

4.3.5.-Examen de la conjunción de una competencia no exclusiva, y la reserva material de ley. Requisitos. 245

4.4.-La reserva material de ley, en el régimen foral. 246

4.4.1.-Límite a la actualización foral, e improcedencia del reglamento autónomo o independiente. 246

4.4.2.-Disposiciones aptas para la cobertura de la reserva material de ley. 247

4.4.3.-El desplazamiento del régimen común, por las disposiciones de los TTHH, también en el ámbito de la reserva material de ley, implica la garantía de la presencia de ley formal. 247

4.4.4.-El principio de competencia corrobora, también, la garantía de la presencia de ley formal. 251

4.4.5.-Crítica de la Jurisprudencia contraria. 252

4.5.-Análisis de las críticas vertidas. 253

4.6.-Epocas distinguibles desde el EAPV. 254

4.7.-Cumplimiento de esta primera condición necesaria. 255

5.-EXTENSION DE LA DEDUCIDA GARANTIA DE PRESENCIA DEL VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL, A OTRAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LOS TTHH. 256

5.1.-Fundamento. 256

5.2.-Principio general: competencia suficiente para el valor y rango de ley formal. 256

5.3.-Clases de competencia a considerar. 258

5.3.1.-Competencia exclusiva atribuída por el EAPV a los TTHH, en materia no sometida a reserva material de ley. 258

5.3.2.-Competencia de desarrollo normativo, atribuída por el EAPV a los TTHH. 259

5.3.3.-Competencias atribuídas por la LTH a los TTHH. 259

5.3.4.-Competencia exclusiva atribuída por la LTH a los TTHH. 259

5.3.5.-Compentencia de desarrollo normativo atribuída por la LTH a los TTHH. 260

5.3.6.-Competencia de ejecución atribuída por la LTH a los TTHH. 261

5.3.7.-Examen específico de las competencias derivadas del Concierto Económico. 261

5.3.8.-Competencia de régimen común local provincial. 262
5.3.9.-Competencia atribuída a los TTHH por otras disposiciones. 262
5.4.-Régimen común y régimen foral en el tratamiento de este asunto. 262
5.5.-Epócas distinguibles desde el EAPV. 262
6.-APTITUD DE LA COMPETENCIA DE LOS TTHH, PARA GARANTIZAR LA PRESENCIA DE DISPOSICIONES CON VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL. 263

CAPITULO 5.
OTRAS DOS CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE LAS DISPOSICIONES DE LOS TTHH TENGAN VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL: APTITUD DE LA CONFIGURACION INSTITUCIONAL DE LOS TTHH, PARA ALBERGAR Y PARA MATERIALIZAR ESTAS DISPOSICIONES. 264

0.-PLANTEAMIENTO. 264

Sección I.-Segunda condición necesaria: aptitud de la identidad institucional de los TTHH, para albergar estas disposiciones.

1.-CARACTERISTICAS INDUBITADAS DE LOS TTHH, COMO PUNTO DE PARTIDA PARA LA DETERMINACION DE SU IDENTIDAD INSTITUCIONAL. 265
1.1.-Concepto. 265
1.1.1.-Expresión de su naturaleza jurídico-política subjetiva. 265
1.1.2.-Complejidad de su determinación. 266
1.1.3.-Entes públicos territoriales y Nivel Territorial de la Organización Territorial. Territorio y población. 267
1.2.-Sistema de competencia. 269
1.3.-Sistema de Instituciones. 269
1.3.1.-Instituciones u Organos Forales: pertenencia al RFA. 269

1.3.2.-Competencia de los TTHH. 270
1.3.3.-Régimen específico de cada TH, y su convergencia: Juntas Generales y Diputación Foral. 271
1.3.4.-Análisis de las referencias de la LTH a las Instituciones de los TTHH. 276
1.3.5.-Régimen electoral de los TTHH. 277
1.3.6.-Inaplicación del régimen común local provincial. 278
2.-CONSTRUCCION DE LA IDENTIDAD INSTITUCIONAL DE LOS TTHH. 278
2.1.-Escenario constructivo. 279
2.1.1.-Progresiva sensibilidad foral, y salida de la órbita local. 279
2.1.2.-Opciones a analizar 284
2.2.-Opciones a analizar en perspectiva de régimen común. 285
2.2.1.-CAPV. 285
2.2.2.-Provincia de régimen común. 287
2.2.3.-CA uniprovincial. 288
2.2.4.-CTP del artículo 152-3 de la CE, o Nivel Territorial "subautonómico", de carácter uniprovincial. 288
2.2.5.-Un Ente Local atípico. 290
2.2.6.-Recapitulación. 290
2.3.-Opciones a analizar en perspectiva de régimen foral. 290
2.3.1.-Provincia de régimen especial. 290
2.3.2.-Carácter bifronte o dual. 296
2.3.3.-Búsqueda fuera de la Administración Local. 303
2.3.4.-CTP del artículo 152-3 de la CE, o Nivel Territorial "subautonómico", de carácter uniprovincial, y de naturaleza foral. 305
2.3.5.-Nivel Territorial foral (atípico en el régimen común). 307
3.-DETERMINACION DE LA IDENTIDAD INSTITUCIONAL PROCEDENTE. 309
3.1.-Delimitación de las opciones posibles. 309
3.2.-Características relevantes. 310
3.2.1.-Indubitada naturaleza foral, y su incidencia. 310
3.2.2.-Indubitado carácter de entes territoriales descentralizados de la CAPV (o "subcomunidades"), y su incidencia. 310
3.2.3.-Indubitado carácter territorial uniprovincial, y su incidencia. 311
3.2.4.-Integración de las características expuestas. 311

3.3.-Encaje de la Provincia. 311

3.4.-El tránsito de los TTHH desde Provincia a un Nivel Territorial diferente. 314

3.5.-Relevancia de una identidad institucional propia. 316

3.5.1.-Relevancia en el modelo territorial. 316

3.5.2.-Relevancia en el régimen jurídico. 317

4.-APTITUD DE LA IDENTIDAD INSTITUCIONAL DE LOS TTHH, PARA ALBERGAR DISPOSICIONES CON VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL 317

4.1.-Análisis de la cuestión en las dos posibles identidades institucionales. 317

4.1.1.-Los TTHH como CTP del artículo 152-3 de la CE, de carácter uniprovincial, y de naturaleza foral. 318

4.1.2.-Los TTHH como Nivel Territorial foral (atípico en el régimen común), de carácter uniprovincial. 319

4.2.-Suficiencia del régimen común, e innecesaridad del régimen foral, para la aptitud analizada. 320

Sección II.-Tercera condición necesaria: aptitud de alguna disposición de los TTHH, para materializar estas disposiciones.

5.-UNA CUESTION PREVIA: MODO DE DETERMINACION DE LA DISPOSICION POSIBLE PARA EJERCER LA POTESTAD DE DICTAR NORMAS JURIDICAS. 321

5.1.-El punto de partida de las normas jurídicas, disposiciones y Fuentes del Derecho. 322

5.2.-Potestad normativa. 322

5.2.1-La potestad normativa es el puente entre la competencia y la disposición 322

5.2.2.-Innecesariedad de la configuración de una Fuente del Derecho específica. Esencialidad de la potestad normativa, e instrumentalidad de las Fuentes del Derecho. 323

5.2.3.-Requisitos para el ejercicio de la potestad normativa. 324

5.3.-Aplicación de las ideas precedentes, a los diferentes escenarios. 324

5.3.1.-Aplicación de las ideas precedentes a toda potestad normativa, incluída la potestad legislativa formal. 324

5.3.2.-Aplicación de las ideas precedentes a los TTHH. 325

6.-DETERMINACION DE LA INSTITUCION DE LOS TTHH, APTA PARA EJERCER UNA HIPOTETICA POTESTAD LEGISLATIVA FORMAL. 326

6.1.-Requerimientos derivados de las características del valor y rango de ley formal. 326

6.1.1.-Expresión de la voluntad popular. 326

6.1.2.-Exclusión de las disposiciones configuradas indubitadamente con el valor y rango de reglamento. 328

6.2.-Situación en otros Niveles Territoriales. 329

6.2.1.-Nivel Territorial estatal o Estado-Organización. 329

6.2.2.-Nivel Territorial autonómico vasco o CAPV..... 331

6.3.-Localización del hipotético valor y rango de ley formal, en las Juntas Generales. 331

6.4.-Análisis de las críticas vertidas sobre la naturaleza de la Institución Juntas Generales. 335

6.4.1.-Críticas en relación con la legislación administrativa general. 335

6.4.2.-Críticas en relación con la normativa foral de los TTHH y con algún pronunciamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa..... 342

6.4.3.-Críticas en relación con el carácter de Institución representativa de la ciudadanía. 344

6.4.4.-Diferencia entre las críticas vertidas y el planteamiento de esta Sección. 345

7.-EXISTENCIA DE UNA DISPOSICION DE LOS TTHH, APTA PARA MATERIALIZAR UNA HIPOTETICA POTESTAD LEGISLATIVA FORMAL. .. 345

7.1.-Identificación de esa disposición. 345

7.1.1.-Disposición dictable por las Juntas Generales. 345

7.1.2.-Desglose metodológico entre esta disposición dictable por las Juntas Generales y la Norma Foral..... 346

7.2.-Encaje en el sistema de Fuentes del Derecho. 347

8.-APTITUD DE LA DISPOSICION DE LAS JUNTAS GENERALES, PARA MATERIALIZAR UNA DISPOSICION CON VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL. 348

8.1.-Cumplimiento. 348

8.2.-Suficiencia del régimen común, e innecesariedad del régimen foral, para la aptitud analizada. 348

CAPITULO 6:

CONDICION SUFICIENTE PARA QUE LAS DISPOSICIONES DE LOS TTHH TENGAN VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL: RECONOCIMIENTO DE SU POTESTAD LEGISLATIVA FORMAL, POR EL EAPV. 350

0.-.PLANTEAMIENTO. 350

1.-.CUESTIONES IMPLICADAS EN EL RECONOCIMIENTO. 350

1.1.-Aptitud del EAPV para el reconocimiento de la potestad legislativa formal. 351

1.1.1.-Desde la perspectiva del régimen común. 351

1.1.2.-Desde la perspectiva del régimen foral. 351

1.1.3.-El EAPV, instrumento idóneo y suficiente. 351

1.2.-Disyuntiva ley formal-reglamento autónomo o independiente. 353

1.2.1.-Disposicion dictable por las Juntas Generales, como referencia. 353

1.2.2.-Consideración de la ley como ley formal. 353

1.2.3.-Negación de la opción de ley formal. Y sus excepciones. Búsqueda de otras opciones. 354

1.2.4.-Irrelevancia del concepto de “ley material” 356

1.2.5.-Opción de reglamento por exclusión. 359

1.2.6.-Descarte del reglamento ejecutivo. 360

1.2.7.-Estado de opinión: favorable al reglamento autónomo o independiente frente a la ley formal. 362

1.2.8.-Opción de disposición perteneciente al ordenamiento foral. 369

1.2.9.-Otras opciones. 371

1.2.10.-Relevancia de la distinción ley formal - reglamento autónomo o independiente. 373

1.3.-Complejidad del análisis. 376

1.3.1.-Metodologia inversa a la habitual. 376

1.3.2.-Inercia, prejuicios y nuevas categorías. 377

1.3.3.-Ordenación expositiva. 379

2.-RECONOCIMIENTO EFECTIVO POR EL EAPV (I): FORMULACION DE UNA TESIS. 379

2.1.-Reconocimiento mediante el cumplimiento de las condiciones necesarias. 379

2.2.-La cuestión de la inexistencia de reconocimiento explícito. 381

2.3.-Suficiencia del modo implícito de reconocimiento. Existencia en este caso. 383

2.3.1.-Caracterización general de las reglas implícitas. 383

2.3.2.-Un ejemplo prototípico. La afectación "implícita" al dominio público. 385

2.3.3.-Otro ejemplo prototípico: la declaración "implícita" de utilidad pública, en planes de obras y servicios, a efectos expropiatorios. 387

2.3.4.-Otro ejemplo reciente. El Proyecto de Ley de Régimen Municipal de Euskadi, del Gobierno Vasco. 388

2.3.5.-Improcedencia del artículo 82-3 de la CE a este respecto 388

2.3.6.-Ajenidad de la teoría sobre "la trasmisión del rango normativo". 390

2.3.7.-El reconocimiento implícito no es una presunción. 391

2.3.8.-Alineamiento con la formalización histórica del régimen foral. 391

2.3.9.-Aceptación, por el TC, del modo "implícito" y con referencia a los Estatutos de Autonomía. 392

2.4.-Reconociminento de potestad legislativa formal. 393

2.4.1.-Potestad para dictar leyes formales, no materiales. 393

2.4.2.-Coherencia con el derecho histórico al autogobierno. 394

2.5.-Viabilidad de la potestad legislativa formal de los TTHH. 395

2.5.1.-Viabilidad en el régimen común. 395

2.5.2.-Viabilidad en el régimen foral. 395

3.-RECONOCIMIENTO EFECTIVO POR EL EAPV (II): ANALISIS DE LOS ARGUMENTOS CONTRARIOS. 395

3.1.-El artículo 6-2 de la LTH y su improcedencia jurídica. 395

3.1.1.-Regulación de la LTH. 395

3.1.2.-Naturaleza de la LTH. 396

3.1.3.-Improcedencia jurídica del artículo 6-2 de la LTH, porque la CAPV carece de competencia sobre las disposiciones y normas jurídicas de los TTHH. 398

3.1.4.-Improcedencia jurídica del artículo 6-2 de la LTH, por incidir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias entre los TTHH y la CAPV sin una expresa previsión constitucional o estatutaria. 399

3.1.5.-Improcedencia jurídica del artículo 6-2 de la LTH, por contravenir el EAPV en cuanto que éste reconoce que los TTHH pueden dictar disposiciones con valor y rango de ley formal. 403

3.1.6.-Improcedencia jurídica del artículo 6-2 de la LTH desde la perspectiva del régimen foral. 403

3.1.7.-Inconstitucionalidad del artículo 6-2 de la LTH. 404

3.1.8.-Improcedencia jurídica de los pronunciamientos basados en el artículo 6-2 de la LTH. 405

3.2.-La Ley Orgánica 1/2.010, y su carencia de aptitud para determinar el valor y rango. 406

3.3.-La normativa institucional de los TTHH y su carencia de aptitud para determinar el valor y rango. 408

3.4.-El único argumento contrario esgrimido por la jurisprudencia. 412

3.5.-Otros argumentos contrarios. 413

3.5.1.-Sobre el argumento de no inclusión en la CE 413

3.5.2.-Sobre el argumento de no inclusión en el EAPV 413

3.5.3.-Sobre el argumento de que los TTHH no tienen reconocida la potestad legislativa formal, ni la caracterización de sus Juntas Generales como Poder Legislativo. 414

3.5.4.-Sobre el argumento de la diferencia de trato entre el Parlamento Vasco y las Juntas Generales en el EAPV. 414

3.5.5.-Sobre el argumento de que la potestad legislativa de las Juntas Generales, fue eliminada del Proyecto de EAPV 415

3.5.6.-Sobre el argumento de que se está pretendiendo subsanar una omisión del EAPV. 417

3.5.7.-Sobre el argumento de que no está contemplada en el sistema de Fuentes del Derecho. 417

3.5.8.-Sobre el argumento de que, anteriormente, los TTHH no han rebasado el rango reglamentario. 418

3.5.9.-Sobre el argumento de que el EAPV no supone alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de los regímenes privativos de cada TH. 419

3.5.10.-Sobre el argumento de que el EAPV dispone el control por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. 420

3.5.11.-Sobre el argumento de que los TTHH son Provincias. 421

3.5.12.-Sobre el argumento de que la representación de la ciudadanía por una Institución, también se produce en los Entes Locales. 421

3.5.13.-Sobre el argumento de que el País sería ingobernable 422

4.-SUBSIDIARIAMENTE, INTERPRETACION DEL EAPV, FAVORABLE A LA LEY FORMAL, FRENTE AL REGLAMENTO AUTONOMO O INDEPENDIENTE. 423

4.1.-La Administración Pública, imprescindible autora del reglamento...... 423

4.2.-Interpretacion más conforme con la CE, desde la perspectiva de la reserva material de ley...... 426

4.2.1.-Evitación de la degradación y desnaturalización de la reserva material de ley. 426

4.2.2.-Inexistencia de reserva reglamentaria. 427

4.2.3.-Inmodificabilidad por el RFA. 428

4.2.4.- Análisis específico del caso de Navarra, antes de la LORAFNA. 430

4.2.5.-Opción favorable a la ley formal, como resultado interpretativo. 438

4.3.-Interpretación basada en la inadmisibilidad del reglamento autónomo o independiente...... 438

4.3.1.-Según los antecedentes históricos y legislativos..... 438

4.3.2.-Según la incoherencia de la posición del reglamento autónomo e independiente en este caso. 439

4.4.-Interpretación según la realidad social actual, desde la descentralización territorial política. 439

4.5.-Interpretación más conforme con el carácter de la disposición de las Juntas Generales como "norma primaria"...... 441

4.6.Interpretación más conforme con la fuerza activa y pasiva, y demás características, de la disposición de las Juntas Generales, como una ley formal. 443

4.7.-Interpretación según la misma competencia exclusiva de la CAPV, atribuída en el mismo EAPV. 444

4.8.-Interpretación más conforme con la situación de la CAPV...... 445

4.9.-Disyuntiva argumental esencial. El normal y generalizado principio de descentralización territorial política, frente al reglamento autónomo o independiente extraño o prohibido...... 446

4.10.-Si todo apunta a una ley formal, no hay razón para tomar una opción más restrictiva. 447

4.11.-Convergencia del resultado de todos los criterios interpretativos expuestos...... 448

5.-NATURALEZA DE LA DISPOSICION DE LAS JUNTAS GENERALES, COMO LEY FORMAL. 448

5.1.-Valor y rango de ley formal resultante 448

5.1.1.-Convergencia argumental en pro del valor y rango de ley formal. 448

5.1.2.-Incoherencia y perversión del sistema: se reconoce a las disposiciones de las Juntas Generales las propiedades de la ley formal, pero se les niega que tengan ese valor y rango. 449

5.1.3.-Necesidad de un giro jurisprudencial. 450

5.2.-Localización del deducido valor y rango de ley formal, en la disposición de las Juntas Generales. 450

5.2.1.-Materialización del valor y rango de ley formal, en la disposición de las Juntas Generales. Las Juntas Generales, Parlamento genuino de los TTHH. 451

5.2.2.-Estadio lógico previo a la regulación de la Norma Foral de las Juntas Generales, como Fuente del Derecho. 451

5.3.-La disposición de las Juntas Generales, con valor y rango de ley formal, en perspectiva de régimen común: ley formal de régimen común. 452

5.4.-La disposición de las Juntas Generales, con valor y rango de ley formal, en perspectiva de régimen foral. 453

5.4.1.-Opciones de ley en el RFA 453

5.4.2.-Suficiencia del régimen común (aún "foralizado"), e innecesaridad del RFA. 455

5.4.3.-Encaje en el sistema de Fuentes del Derecho. 455

5.5.-La disposición de las Juntas Generales, es la ley formal foral de los TTHH. 456

PARTE TERCERA: LA NORMA FORAL, LEY FORMAL FORAL DE LOS TTHH.

CAPITULO 7.

CONTEXTO DE LA NORMA FORAL DE LAS JUNTAS GENERALES.

0.-PLANTEAMIENTO. 458

1.-EL CONTEXTO DEL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO DE LOS TTHH. 458

1.1.-Competencia. 458

1.1.1.-Competencia de los TTHH. 458

1.1.2.-Inexistencia de competencia de la CAPV 461

1.2.-Regulación......461

1.2.1.-Regulación de cada TH 461

1.2.2.-Existencia de alguna disposición de la CAPV. 462

1.2.3.-Doble ámbito competencial foral, y común local provincial, e inaplicación de las Fuentes del Derecho del Régimen Local.....462

1.3.-Configuración......464

1.3.1.-Configuración de cada TH, y su convergencia. 464

1.3.2.-Determinación de las normas escritas concretas y específicas de los TTHH. 473

1.3.3.-Elaboración de las normas escritas concretas y específicas de los TTHH. 475

1.3.4.-Régimen de las normas escritas concretas y específicas de los TTHH. 476

1.3.5.-Articulación interna de las normas escritas concretas y específicas de los TTHH. 476

1.3.6.-Configuración similar a la de las normas escritas de los Niveles Territoriales estatal y autonómico vasco. 477

1.4.-Encaje en el Título Preliminar del Código Civil. 478

1.4.1.-Inexistencia de interferencia con el Título Preliminar del Código Civil. 478

1.4.2.-Mera inserción de las normas escritas de los TTHH, en el sistema de Fuentes del Derecho del Título Preliminar del Código Civil, sin violentarlo. 479

1.5.-Recapitulación......479

1.6.-Problemática. 480

2.-CONFIGURACION DE LA LEY FORMAL DEL NIVEL TERRITORIAL ESTATAL O ESTADO-ORGANIZACIÓN, COMO REFERENCIA. 481

2.1.-Elaboración de la Ley formal estatal (régimen general). 481

2.1.1.-Iniciativa. 482

2.1.2.-Tramitacion en las Cortes Generales. 483

2.1.3.-Sanción y promulgación. 487

2.1.4.-Publicación. 487

2.2.-Regímenes especiales de la Ley formal estatal. 487

2.2.1.-Ley de Presupuestos Generales. 487

2.2.2.-Reglamento de las Cámaras. 488

2.2.3.-Control de las disposiciones del Gobierno con fuerza de Ley. 488

2.2.4.-Otros regímenes especiales. 488
2.3.-Similitud con la Norma Foral de las Juntas Generales. 489
3.-CONFIGURACION DE LA LEY FORMAL DEL NIVEL TERRITORIAL AUTONOMICO VASCO O CAPV, COMO REFERENCIA. 489
3.1.-Elaboración de la ley formal autonómica vasca. 489
3.1.1.-iniciativa. 490
3.1.2.-Tramitación en el Parlamento Vasco. 492
3.1.3.-Promulgación. 494
3.1.4.-Publicación. 494
3.2.-Regímenes especiales de la ley formal autonómica vasca. 495
3.2.1.-Ley de Presupuestos Generales. 495
3.2.2.-Reforma del Reglamento del Parlamento Vasco. 495
3.2.3.-Control de las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley. 496
3.2.4.-Otros regímenes especiales. 496
3.3.-Similitud con la Norma Foral de las Juntas Generales. 496

CAPITULO 8

LA NORMA FORAL DE LAS JUNTAS GENERALES, COMO LEY FORMAL FORAL DE LOS TTHH. 497

0.-PLANTEAMIENTO. 497
1.-PERSPECTIVAS DEL ESTUDIO 497
2.-REGIMEN GENERAL DE LA NORMA FORAL DE LAS JUNTAS GENERALES, COMO NORMA ESCRITA. 498
2.1.-Configuración de cada TH y su convergencia. 498
2.2.-Régimen general y regímenes especiales. 498
2.3.-Determinación de la Norma Foral de las Juntas Generales como norma escrita concreta y específica de los TTHH. 498
2.3.1.-Identificación y terminología de la Norma Foral de las Juntas Generales, como norma escrita. 498
2.3.2.-Clases de Norma Foral de las Juntas Generales, como norma escrita. 499

2.4.-Elaboración de la Norma Foral de las Juntas Generales, como norma escrita......500

2.4.1.-Iniciativa en el THB.....500

2.4.2.-Iniciativa en el THG. 503

2.4.3.-Iniciativa en el THA.....508

2.4.4.-Tramitación en las Juntas Generales.....510

2.4.5.-Promulgación.....513

2.4.6.-Publicación. 513

2.4.7.-Inaplicación del procedimiento y trámites de la legislación de régimen común local provincial.....513

2.4.8.-Similitud con el procedimiento de elaboración de leyes en los Nivel Territorial estatal y autonómico. 514

2.4.9.-Pertenencia a la competencia de los TTHH. 514

2.5.-Régimen de la Norma Foral de las Juntas Generales, como norma escrita......515

2.5.1.-Sumisión al Derecho.....515

2.5.2.-Potestad normativa implicada. 516

2.5.3.-Carácter normativo. La Norma Foral singular. 518

2.5.4.-Reserva a Norma Foral.....520

2.5.5.-Extensión potencial.....524

2.5.6.-Ambito de la competencia foral de los TTHH. 525

2.5.7.-Ambito de la competencia común local provincial de los TTHH. 526

2.5.8.-Vigencia.....527

2.5.9.-Impugnación ante la Comisión Arbitral.....528

2.5.10.-Impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. 529

2.5.11.-Otros controles. 529

2.5.12.-Pertenencia a la competencia de los TTHH. 529

2.6.-Articulación interna de la Norma Foral de las Juntas Generales, como norma escrita. 530

2.6.1.-Principio de jerarquía. 530

2.6.2.-Pertenencia a la competencia de los TTHH. 530

3.-REGIMENES ESPECIALES DE LA NORMA FORAL DE LAS JUNTAS GENERALES. EPOCAS A CONSIDERAR. SIMILITUD CON LA LEY FORMAL ESTATAL Y AUTONOMICA VASCA. 531

3.1.-Regímenes especiales. 531

3.1.1.-Enumeración. 531
3.1.2.-Norma Foral de los Presupuestos Generales. 531
3.1.3.-Norma Foral de la Cuenta General. 532
3.1.4.-Reglamento de las Juntas Generales. 532
3.1.5.-Reforma de la Normativa Foral Institucional. 533
3.1.6.-Norma Foral sobre disposiciones de la Diputación Foral con valor y rango de Norma Foral. 534
3.1.7.-Normas Forales fiscales. 534
3.2.-Configuración de la Norma Foral de las Juntas Generales, según épocas. 534
3.2.1.-Epocas a considerar 534
3.2.2.-Desde las Normas Forales de Organización Institucional de cada TH. 535
3.2.3.-Hasta las Normas Forales de Organización Institucional de cada TH. 535
3.3.-Similitud con la ley formal estatal y autonómica vasca 537
3.3.1.-Similitud con la ley formal estatal. 537
3.3.2.-Similitud con la ley formal autonómica vasca 538
4.-.NATURALEZA DE LA NORMA FORAL DE LAS JUNTAS GENERALES, COMO LEY FORMAL FORAL DE LOS TTHH. 538
4.1.-La Norma Foral de las Juntas Generales es la disposición con valor y rango de ley formal de los TTHH. 538
4.1.1.-La disposición de las Juntas Generales, como punto de partida. 538
4.1.2.-Cumplimiento de todos los requisitos. 539
4.1.3.-Confirmacion por la Normativa institucional de los TTHH. 540
4.1.4.-Recepción por la LTH. 541
4.2.-La Norma Foral de las Juntas Generales como Fuente del Derecho concreta y específica de los TTHH. 542
4.2.1.-Operatividad de la regulación de los TTHH sobre la Norma Foral de las Juntas Generales. 542
4.2.2.-La Norma Foral de las Juntas Generales, como ley formal de régimen común, de naturaleza foral al estar dispuesta por el RFA. 544
4.2.3.-La Norma Foral de las Juntas Generales, como disposición foral (atípica en el régimen común), equivalente a la ley formal de régimen común. 545
4.2.4.-Encaje en el sistema de Fuentes del Derecho. 546

4.3.-La Norma Foral de las Juntas Generales es la ley formal foral de los TTHH, en todo caso. 547

CAPITULO 9.

DISPOSICIONES DE LA DIPUTACION FORAL, CON VALOR Y RANGO DE NORMA FORAL. 549

0.-PLANTEAMIENTO. 549

1.-EXISTENCIA DE ESTAS DISPOSICIONES. 549

2.-EL DECRETO FORAL NORMATIVO DE LA DIPUTACION FORAL, CON VALOR Y RANGO DE NORMA FORAL. 550

2.1.-Disposición similar en otros niveles territoriales, como referencia. 550

2.1.1.-Disposición similar en el Nivel Territorial estatal como referencia. 550

2.1.2.-Disposición similar en el Nivel Territorial autonómico y en la CAPV, como referencia. 553

2.2.-Admisibilidad. 555

2.3.-Competencia. 555

2.4.-Régimen general. 556

2.4.1.-Regulación e integración normativa. 557

2.4.2.-Concepto, terminología e instrumentación. 563

2.4.3.-Modalidades de delegación normativa: articulación y refundición. 564

2.4.4.-Examen especial del uso de la delegación. 565

2.4.5.-Examen especial del control por las Juntas Generales, y de los excesos de delegación. 566

2.5.-Regimen especial para el ámbito tributario. 568

2.5.1.-Regulación e integración normativa. 568

2.5.2.-Modalidad de delegación normativa: adaptación tributaria al régimen común obligatorio. 570

2.6.-Regímenes específicos para supuestos determinados. 571

2.6.1.-Relatividad del marco jurídico. 571

2.6.2.-Límite a la discrecionalidad. 572

2.6.3.-Problemática específica. 573

2.7.-Encaje en el sistema de Fuentes del Derecho. 573

3.-EL DECRETO DE URGENCIA DE LA DIPUTACION FORAL, CON VALOR Y RANGO DE NORMA FORAL. 573

3.1.-Disposición similar en otros Niveles Territoriales, como referencia. 573

3.1.1.-Disposición similar en el Nivel Territorial estatal, como referencia. .. 573

3.1.2.-Disposicion similar en el Nivel Territorial autonómico y en la CAPV, como referencia. 576

3.2.-Admisibilidad. 580

3.3.-Competencia. 580

3.4.-Régimen general. 581

3.4.1.-Regulación e integración normativa. 581

3.4.2.-Concepto, terminología e instrumentación. 584

3.4.3.-Elementos. 585

3.4.4.-Examen especial del control por las Juntas Generales y de los excesos sobre el marco jurídico. 586

3.5.-Regimen especial para el ámbito tributario. 588

3.5.1.-Regulacion e integración normativa. 588

3.5.2.-Terminología. 593

3.5.3.-Elementos. 593

3.5.4.-Examen especial del presupuesto habilitante. 593

3.5.5.-Examen especial de la materia afectable. 594

3.5.6.-Examen especial de las normas a dictar 594

3.5.7.-Examen especial del control por las Juntas Generales y de los excesos sobre el marco jurídico. 595

3.5.8.-Examen especial de la posible tramitación como Proyecto de Norma Foral por el procedimiento de urgencia en las Juntas Generales. .. 597

3.6.-Regímenes específicos para supuestos determinados. 597

3.6.1.-Relatividad del marco jurídico. 597

3.6.2.-Límite a la discrecionalidad. 597

3.6.3.-Problemática específica. 598

3.7.-Encaje en el sistema de Fuentes del Derecho. 598

CAPITULO 10.

IMPUGNACION Y EVALUACION DE LA NORMA FORAL 599

1.-IMPUGNACION JURISDICCIONAL DE LA NORMA FORAL: UNA VISION DESDE EL VALOR Y RANGO DE DICHA DISPOSICION. 599

1.0.-Planteamiento 599

1.1.-Antes de la Ley Orgánica 1/2.010. 599

1.1.1.-Realidad. 600

1.1.2.-Inexistencia de cauce procesal para acceder al TC. 601

1.1.3.-La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ¿Jurisdicción sucedánea? 602

1.2.-Desde la Ley Orgánica 1/2.010: impugnación de las Normas Forales fiscales. 604

1.2.1.-Problemática. 604

1.2.2.-Concepto de Normas Forales fiscales. 606

1.2.3.-Carácter impugnatorio o procesal. La Ley Orgánica 1/2.010 no modifica el valor y rango de la Norma Foral de las Juntas Generales. 608

1.2.4.-Parámetros de enjuiciamiento. 610

1.2.5.-Sobre el proceso sumario del artículo 53-2 de la CE. 614

1.2.6.-Medidas cautelares. 616

1.2.7.-Legitimación. 619

1.2.8.-Inaplicación del reglamento ilegal. 623

1.2.9.-Situación de las disposiciones de la Diputación Foral, con valor y rango de Norma Foral. 624

1.3.-Desde la Ley Orgánica 1/2.010: impugnación de las Normas Forales no fiscales. 626

1.3.1.-Continuidad del régimen impugnatorio anterior a la Ley Orgánica 1/2.010. 626

1.3.2.-Inconsistencia de la situación, en cualquier hipótesis de valor y rango de la Norma Foral de las Juntas Generales. 627

1.4.-Viabilidad jurídica de la reforma de esta Ley Orgánica 1/2.010, y análisis de las infracciones que se le imputan. 629

1.4.1.-Examen una vez conocido el contenido de la reforma. 629

1.4.2.-Igualdad, y artículos 138-2 y 139 de la CE. 630

1.4.3.-Arbitrariedad 632

1.4.4.-Tutela judicial efectiva..... 633
1.4.5.-Ampliacion de la Jurisdicción del TC, a este supuesto..... 634
2.-EVALUACION Y PERSPECTIVAS. 636
2.0.-Planteamiento...... 636
2.1.-Evaluación en perspectiva comparada extraestatal. 637
2.1.1.-El artículo 152-3 de la CE, y las Constituciones de nuestro entorno 637
2.1.2.-El caso de la Región Italiana del Alto Adige..... 638
2.2.-Evaluación en perspectiva comparada intraestatal...... 641
2.2.1.-Panorámica autonómica. 641
2.2.2.-El caso de Navarra. 641
2.3.-Evaluación de la situación actual. 643
2.3.1.-Formación de la situación actual..... 643
2.3.2.-Juicio crítico..... 647
2.4.-Perspectiva de futuro: imperiosa necesidad de aceptación de que la Norma Foral de las Juntas Generales es la "ley formal foral" de los TTHH. 649
2.5.-Modalidades de la aceptación...... 650
2.5.1.-El EAPV, paso obligado..... 650
2.5.2.-Interpretación del EAPV por el TC y el Poder Judicial. 651
2.5.3.-Explicitación en el contenido del EAPV..... 651
2.5.4.-Crítica de otras opciones planteadas..... 653
2.6.-Razones para la aceptación. 654
2.6.1.-Factores que han contribuído a que el entorno sea más proclive a la aceptación. 654
2.6.2.-Salida coherente y natural para la superación de todas las disfunciones de la situación actual..... 656
2.6.3.-Culminación de un proceso de reconocimiento progresivo de propiedades de la ley formal..... 657
2.7.-La "fruta está madura" para la aceptación...... 658
2.7.1.-El escenario técnico-jurídico, como coordenada objetiva de la "fruta madura" para la aceptación..... 658
2.7.2.-La "traición del subconsciente", como coordenada subjetiva de la "fruta madura" para la aceptación..... 658
2.7.3.-Hacer oficial lo que es normal en la operatividad de la Norma Foral. 659

CONCLUSIONES 661

BIBLIOGRAFIA 669

JURISPRUDENCIA 676

ABREVIATURAS.

ATS	Auto del Tribunal Supremo.
BOB	Boletín Oficial de Bizkaia.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOG	Boletín Oficial de Gipuzkoa.
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco.
BOSV	Boletín Oficial del Señorío de Vizcaya.
BOTHA	Boletín Oficial del Territorio Histórico de Alava.
CA	Comunidad Autónoma.
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco.
CC	Código Civil.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.
CTP	Circunscripciones territoriales propias.
EAPV	Estatuto de Autonomía para el País Vasco.
EELL	Entidades Locales.
LBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LJCA-56	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1.956.
LJCA-98	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1.998.
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra**.**
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
LTH	Ley de Territorios Históricos.
NT	Nivel Territorial.
PV	País Vasco.
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional.
SATP	Sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.

STSJN	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.
STSJPV	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.
TC	Tribunal Constitucional.
TH	Territorio Histórico.
THA	Territorio Histórico de Alava.
THB	Territorio Histórico de Bizkaia.
THG	Territorio Histórico de Gipuzkoa.
TS	Tribunal Supremo.
TSJN	Tribunal Superior de Justicia de Navarra.
TSJPV	Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.
TTHH	Territorios Históricos.

INTRODUCCION

Esta tesis se titula “LA POTESTAD NORMATIVA DE LOS TERRITORIOS HISTORICOS DEL PAIS VASCO”. Pero aquí, el término “normativa” no tiene el significado literal de “norma jurídica”, sino el de “Norma Foral” de los TTHH del País Vasco, que es uno de los tipos de disposición que pueden ser dictados por éstos. En concreto, se trata de saber cuál es el valor y rango de la Norma Foral de sus Juntas Generales, cuyo estudio constituye el objeto de este trabajo.

Se trata de una cuestión polémica, y a ello han contribuído diversos factores:

-La Disposición Adicional Primera de la CE, que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, y prevé que la actualización foral se lleve a cabo, en su caso, en el marco de la CE y de los Estatutos de Autonomía.

-El EAPV, que realiza esa actualización general del régimen foral, y atribuye a los TTHH competencias exclusivas.

-El Concierto Económico, que constituye una prolongación de las previsiones contenidas en el EAPV, y que reconoce y materializa dichas competencias exclusivas en materia tributaria.

-La jurisprudencia, que ha admitido que la Norma Foral, a pesar de considerarla con el valor y rango de reglamento, puede regular en el ámbito de la reserva material de ley, y lo puede hacer desplazando a la legislación del Estado, también en esa reserva, como si fuera la legislación estatal; sin que puedan existir, en dicho ámbito, leyes estatales o autonómicas. O sea, considerando que la Norma Foral tiene valor y rango de reglamento, pero se comporta como la ley estatal y autonómica.

-La LTH, cuyo artículo 6-2 dice que “en todo caso, la facultad de dictar normas con rango de ley corresponde en exclusiva al Parlamento”.

-Las Normas Forales de Organización Institucional, dictadas por los propios TTHH, que han establecido en ellos una estructura institucional similar a la de los Niveles Territoriales superiores estatal y autonómico, configurando a sus Juntas Generales como la Institución representativa de la ciudadanía.

No hay duda de que, en las materias de su competencia exclusiva, la Norma Foral tiene una operatividad similar a la ley formal en el Estado y en las CCAA.

Sin embargo, la generalidad de la doctrina (con alguna excepción), y la unanimidad de la jurisprudencia (TC, TS, TSJPV, TSJN), a pesar de reconocer esa circunstancia, han negado que la Norma Foral tenga valor y rango de ley formal, pues consideran que sólo lo tienen las leyes del Estado y de las CCAA, por entender que sólo está atribuído dicho rango y valor a ellas. Descartada la cualidad de la ley formal, han considerado que la Norma Foral tiene el valor y rango de reglamento.

Pero la misma generalidad doctrinal y unanimidad jurisprudencial, también han admitido que la Norma Foral no tiene la condición de un reglamento cualquiera, descartando que tenga la naturaleza de reglamento ejecutivo.

La posición de la Norma Foral, similar a la de las leyes formales del Estado y de las CCAA, tanto por su potencialidad de regular completamente en el ámbito de la reserva material de ley, como por estar emanada de la Institución representativa de la ciudadanía de los TTHH, ha llevado a la doctrina y a la jurisprudencia a buscar una Fuente del Derecho que compatibilice esa posición con su rechazo a la naturaleza de ley formal. Así se viene sosteniendo que la Norma Foral de las Juntas Generales es un reglamento autónomo o un reglamento independiente.

El reglamento independiente se caracteriza porque aparece al margen de la ley formal, y puede regular una materia completa sin necesidad de habilitación de la ley formal. Pero tiene su límite en la reserva material de ley, y, además, independientemente de ella, si la ley aparece en ese espacio, con su superioridad jerárquica, se impone al reglamento con aptitud derogatoria del mismo.

En nuestro caso, la jurisprudencia estima que la Norma Foral puede regular la reserva material de ley; y, además, acepta que no cabe la interferencia de ninguna ley formal estatal o autonómica, ya que la Norma Foral se conecta directamente al EAPV y al Concierto Económico, a través de la competencia exclusiva que atribuyen a los TTHH. Por tanto, el reglamento independiente, además de ser una Fuente del Derecho extraña o prohibida en nuestro Derecho, su intento de localización en la Norma Foral es incompatible con las dos características de la misma que se han mencionado al comienzo de este párrafo, por lo que malamente puede ser ésa su naturaleza jurídica.

La segunda de las dos características indicadas, ha conducido a pensar, más bien, en el reglamento autónomo, que es, precisamente, el que se singulariza por estar directamente vinculado a las disposiciones del marco jurídico-político superior (aquí, el EAPV y el Concierto Económico), sin la presencia de ley formal ninguna del Estado ni de la CAPV. Pero ello presupone la existencia de una reserva reglamentaria, a favor de los TTHH, que la jurisprudencia ha negado por contraria a nuestro Derecho, también en su tradición y actualidad. No obstante lo cual, sigue sosteniéndose esta naturaleza jurídica.

Ante esa situación, se ha propuesto, también, que la Norma Foral es una “ley material”. Pero esta figura, ajena a nuestro Derecho, tampoco resuelve la problemática sobre el valor y rango formal, como es la que tiene dicha Norma Foral con el de reglamento.

Para superar esa situación, se ha llegado a pensar en que la Norma Foral, como Fuente del Derecho específica, hunde sus raíces en el régimen foral, de

modo que hay que mirar a la Disposición Adicional Primera de la CE, como al soporte último de su configuración peculiar, y distinta a las Fuentes del Derecho del régimen común.

Dada la consideración de la Norma Foral como un reglamento, a pesar de las vueltas sobre su tipo concreto, la impugnación de la Norma Foral de las Juntas Generales ha venido siendo conocida por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Dentro de ésta, y de acuerdo con su propio régimen jurídico, la Norma Foral, en materia tributaria, ha venido siendo objeto de una amplia batería de impugnaciones, sobre todo por las vecinas CCAA de La Rioja y de Castilla y León, esgrimiendo fundamentalmente la infracción de la regulación de la UE sobre las ayudas de Estado por el "efecto frontera" que han atribuído a diversas normas jurídicas tributarias adoptadas por los TTHH en base al Concierto Económico. Todo ello, con el portal de entrada de la "legitimación" que rige para las impugnaciones de reglamentos en vía contencioso-administrativa. Mientras que leyes formales del Estado y de las CCAA, con el mismo o similar contenido, sólo podían ser impugnadas ante el TC, y conforme a una muy restringida legitimación, muchísimo menor que la de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para los reglamentos.

En este contexto, el Estado ha dictado la Ley Orgánica 1/2.010, que ha atribuído la impugnación de las Normas Forales fiscales al TC, aunque remarcando, en su Preámbulo, que las mismas no son más que disposiciones reglamentarias, pero admitiendo la misma operatividad que las leyes formales con idéntico o similar contenido. Y, consiguientemente, las ha excluído completamente de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pero esa modificación se ha ceñido a las Normas Forales fiscales, de modo que las Normas Forales no fiscales continúan en el ámbito impugnatorio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Esta reforma ha levantado una importante polvareda, y ha hecho reverdecer el debate sobre el valor y rango de la Norma Foral. Las objeciones que se vienen

formulando tienen, todas ellas, en mayor o menor medida, una clara relación con esta cuestión del valor y rango de dicha Norma Foral.

Los detractores de la reforma sostienen que constituye una disfunción de la justicia constitucional, el que se le atribuya el conocimiento de la impugnación de disposiciones con valor y rango reglamentario. A partir de ahí, cuestionan la constitucionalidad de esta ampliación de la Jurisdicción del TC, critican la reducción del parámetro de evaluación jurídica de la Norma Foral al aspecto de constitucionalidad, y la consiguiente exclusión de los parámetros de legalidad, defienden su carácter discriminatorio respecto a la impugnación contencioso-administrativa de otros reglamentos, apuntan la inconsistencia de la divisoria impugnatoria de las Normas Forales fiscales y no fiscales…. Las CCAA citadas han interpuesto Recurso de Inconstitucionalidad contra esa Ley Orgánica, que aún se encuentra en tramitación, pendiente de que el TC dicte sentencia.

Llegado a este punto, procede hacer balance de la ya dilatada experiencia de este tipo de disposición de los TTHH.

Teniendo en cuanta la similar operatividad de la Norma Foral de las Juntas Generales respecto a las leyes formales del Estado y de las CCAA, la doctrina y la jurisprudencia han venido reconociendo a la Norma Foral las propiedades de la ley formal (regulación en el ámbito de la reserva material de ley, inexistencia de las leyes del Estado y de la CAPV en el ámbito de sus competencias exclusivas, impugnación de las Normas Forales fiscales ante el TC…), pero se les niega que tengan ese valor y rango. Esas propiedades de la ley formal constituyen importantes disfunciones en el régimen jurídico de los reglamentos, cuyo precio se paga con tal de no aceptar que la Norma Foral tiene valor y rango de ley formal.

Sin embargo, existen argumentos importantes para considerar que la Norma Foral de las Juntas Generales tiene ese valor y rango de ley formal, o sea, que es una ley formal como cualquier otra, y a su esclarecimiento y acreditación se dedica el presente trabajo.

Los materiales manejados y la metodología adoptada se han adaptado al objeto y finalidad de este trabajo de investigación. Se han analizado los textos de orden constitucional, estatutario y legislativo, así como la jurisprudencia disponible, tanto del TC y TS, como del TSJPV e, incluso, del TSJN, pues Navarra también es territorio foral; y se ha examinado, también, la doctrina producida sobre esta problemática. Todo ello se ha materializado en la estructura del trabajo que se divide en tres grandes partes.

La primera parte, titulada “Encuadramiento”, pretende describir el escenario jurídico-político de la cuestión planteada, precedido de una sucinta indicación histórica, y comprende tres Capítulos. El Capítulo 1 se dedica a realizar una muy breve exposición sobre los “Antecedentes y Evolución”. El Capítulo 2 realiza una descripción panorámica del “Sistema jurídico-político de régimen común”, haciendo hincapié en las CTP de las CCAA, previstas en el artículo 152-3 de la CE, así como en la estructuración del sistema de Fuentes del Derecho. El Capítulo 3 se refiere al “Sistema jurídico-político de régimen foral”, y realiza, también, una descripción panorámica, suficiente para el análisis de la cuestión planteada; y, asimismo, señala cuáles son las disposiciones y grandes líneas de la configuración institucional de los TTHH, pertenecientes al RFA, que sirve de puerta de entrada en el núcleo del trabajo.

La segunda parte, titulada “Condiciones para que las disposiciones de los TTHH tengan el valor y rango de ley formal”, constituye el auténtico centro del trabajo, y se estructura en tres Capítulos, en los que se examinan los siguientes extremos:

a)Condiciones necesarias:

*Capítulo 4: Aptitud de la competencia de los TTHH para garantizar la presencia de estas disposiciones con valor y rango de ley formal (primera condición necesaria y más importante).

*Capítulo 5, Sección I: Aptitud de la identidad institucional de los TTHH, para albergar estas disposiciones con valor y rango de ley formal (segunda condición necesaria).

Capítulo 5, Sección II. Aptitud de la disposición dictable por la Institución representativa de la ciudadanía de los TTHH, para materializar estas disposiciones con valor y rango de ley formal (tercera condición necesaria).

b)Condición suficiente, en el Capítulo 6: Reconocimiento de la potestad legislativa formal por el EAPV.

La tercera parte, titulada “La Norma Foral, ley formal foral de los TTHH”, parte del valor y rango de ley formal que se ha deducido en la segunda parte para la disposición de las Juntas Generales de los TTHH, y se estructura en cuatro Capítulos: el Capítulo 7, que describe el contexto de la Norma Foral, tanto en cuanto al sistema de Fuentes del Derecho de los TTHH, como en cuanto a las características de las leyes formales de los Niveles Territoriales estatal y autonómico vasco. El Capítulo 8 se refiere a la Norma Foral de las Juntas Generales, y deduce su cualidad de ley formal foral del TH. El Capítulo 9 contempla las disposiciones de la Diputación Foral con valor y rango de Norma Foral. Y el Capítulo 10, por último, comprende la impugnación jurisdiccional de la Norma Foral, así como unas reflexiones sobre su evaluación y perspectivas, principalmente en perspectiva de futuro.

PARTE PRIMERA: ENCUADRAMIENTO.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES Y EVOLUCION: SINTESIS RECORDATORIA

0.-PLANTEAMIENTO.

Dado el objeto de este trabajo, el presente Capítulo tiene una finalidad introductoria y puramente recordatoria de los principales hitos en el desarrollo del País Vasco y de las Instituciones de sus territorios forales, sobre todo de las Juntas Generales, que son las directamente involucradas en la problemática normativa que aquí se va a analizar.

1.-LOS TERRITORIOS VASCOS HASTA LA LEY DE 25 DE OCTUBRE DE 1.839.

1.1.-Visión general.

1.1.1.-Consideración de conjunto.

FERNANDEZ SEGADO[1] dice que "los fueros han sido definidos como los usos y costumbres del pueblo vasco nacidos de los distintos hábitats del mismo, es decir, de la pequeña aldea. Su embrión puede situarse en el Alto Medievo, aunque sólo en la Baja Edad Media se desarrollará el régimen jurídico-político de las provincias vascongadas, régimen que se irá enriqueciendo progresivamente con el contenido de las ordenanzas y disposiciones emanadas de las propias Juntas Generales.".

Se toman las principales características de estos territorios forales, desde su relación o vinculación, de alguna manera, a la órbita de Castilla.

---

[1] FERNANDEZ SEGADO, F., *Disposición Adicional Primera. Los derechos históricos de los territorios forales,* en VVAA *Comentarios a la Constitución Española de 1.978* (Director ALZAGA VILLAAMIL, Oscar), Tomo XII, Cortes Generales-Edersa, 1.999, página 520.

Dicho autor añade que “la municipalización, producida entre los siglos X al XIII, se convertiría en la base del sistema político vasco”, que es lo que MONREAL ZIA y CASTELLS ARTECHE[2] califican como principio federativo. FERNANDEZ SEGADO continúa: “Y así, en Alava el poder político descansaba en las Hermandades Locales que daban lugar a la Junta General. En Guipúzcoa, el fenómeno municipal aún se manifestaría con mayor intensidad, de tal manera que todo el territorio quedó sometido a la jurisdicción de los municipios, llamados <<Villas>>. En Vizcaya, nos encontramos con entes territoriales intermedios entre la entidad territorial vizcaína y los municipios: las Encartaciones, el Duranguesado, y la Tierra Llana, una suerte de comarcas con sus propias asambleas territoriales dotadas de un notable poder, si bien las mismas enviaban sus representantes a la Asamblea política del territorio ubicada en Guernica”.

Sobre las competencias de los territorios forales, FERNANDEZ SEGADO[3] señala las siguientes:

> “Los territorios forales gozaban de una completa autonomía hacendística, en cuanto que sus ciudadanos no venían obligados a contribuir a la Hacienda del Estado. Tampoco recaía sobre ellos ninguna obligación castrense, ésto es, de participar en el Ejército de la monarquía, exención que se manifestaría con propiedad a partir del primer constitucionalismo, que habría de establecer (recordemos el artículo 261 de la Constitución de Cádiz) la obligación de prestación del servicio militar. En los territorios forales la defensa se llevó a cabo a través de unas Milicias municipales.
>
> La justicia se administraba en los propios territorios, quedando al margen de la organización de la misma en el resto del Estado.
>
> Finalmente, las aduanas eran interiores e inexistentes frente al exterior.
>
> A modo de garantía o salvaguarda última del régimen foral nos encontramos con el pase foral o derecho de sobrecarta, mecanismo

[2] MONREAL ZIA, G., y CASTELLS ARTECHE, J.M., *Fundamentos histórico-institucionales y proyectos autonómicos de Euzkadi,* página 492.

[3] FERNANDEZ SEGADO, F., *Disposición Adicional Primera…, o*bra citada, página 523.

> con el que se preservaba la foralidad, y por el que se habilitaba a las autoridades de los territorios forales para examinar las normas del Estado a fin de constatar si en ellas existía algún elemento de contrafuero."

El referido autor[4] precisa que "todo ello conduciría a que la relación del Rey con los territorios forales se asentara en lo que se viene a llamar el <<pacto foral>>, que venía a suponer el reconocimiento regio de los usos, costumbres y fueros de estos territorios".

AYERBE IRIBAR[5] dice que "especialmente importante fue su competencia normativa. Y es más propia esta acepción que la de competencia legislativa generalmente utilizada, pues la acción de crear leyes sólo competía al Rey. Que en este campo, las Juntas eran las que elaboraban los decretos y ordenanzas que desarrollaban la foralidad, e interpretaban y modificaban los fueros según la conveniencia del momento. La creación de nuevas disposiciones u ordenanzas, fueran o no modificativas de los fueros, iba generalmente acompañada de una súplica elevada al Rey para su confirmación; si el Rey confirmaba las mismas se convertían en "ordenanzas confirmadas" con rango ya de Ley, de aplicación preferente dentro y fuera del territorio".

1.1.2.-Juntas Generales de Bizkaia.

MONREAL ZIA[6], refiriéndose a Fidel de Sagarmínaga, dice que "no está interesado en elucubrar sobre el origen nebuloso del sistema foral", y que "en cuanto al origen de las Instituciones políticas del país, sostiene que se sabe muy poco hasta el comienzo del Bajo Medievo", pero que "la expresión más clara del carácter constitucional, político, Señorío de Vizcaya se encuentra, en la

---

[4] FERNANDEZ SEGADO, F., *Disposición Adicional Primera…, o*bra citada, página 524.

[5] AYERBE IRIBAR, M.R., *Las Juntas Generales Vascas. En defensa de la foralidad de los derechos históricos.* Ius Fugit, 15, 2.007-2.008, páginas 303-337.

[6] MONREAL ZIA, G., *Fidel de Sagarmínaga. Intérprete de la Constitución histórica vizcaína y heraldo de una nueva política vasca de recuperación de los fueros (1.830-1.894),* notitia vasconiae, 2.002, páginas 251-319.

competencia legislativa de la comunidad vizcaína"; "en cuanto a la función legislativa los vizcaínos deliberaban, confirmaba el Señor".

LARRAZABAL BASAÑEZ[7] realiza una descripción específica de las Juntas Generales de Bizkaia, en los siguientes términos:

> "Corresponde ahora abordar las competencias que las Juntas Generales de Bizkaia ejercían en esta época. Antes de entrar en un análisis pormenorizado y siguiendo el esquema de GOMEZ RIVERO, debo hacer referencia a las facultades políticas de las Juntas, que recibían el juramento del Señor de guardar los fueros, recibían al Corregidor y su juramento de los Fueros o intervenían en la creación de nuevas Villas por parte del Señor, puesto que tenían que dar su consentimiento para ello. En cuanto a lo que hoy llamaríamos "funciones legislativas", es evidente la capacidad normativa de las Juntas, elaborando el Señorío Ordenanzas que sometían a la confirmación posterior del Monarca.
>
> En cuanto a las demás competencias, haciendo un breve y sumario examen puede afirmarse lo siguiente:
>
> 1.-**Organización y funcionamiento**: Las Juntas Generales desempeñaban todas las funciones destinadas al mejor gobierno y administración del Señorío, entre ellas la elección de los Diputados, Síndicos, Regidores, etc. También eran competentes para decidir todas las cuestiones de procedimiento, votaciones, y organización en general.
>
> 2.-**Funcionarios y empleados de la provincia**: Se encargaban del nombramiento de letrados, escribanos, bolseros, y tesoreros.
>
> 3.-**Hacienda y Tributos**: En materia de economía y hacienda, la Junta solía decidir sobre fondos públicos, arbitrios, empréstitos bajo censo, cuentas recibidas por los depositarios, señalamiento de precios a artículos de importancia para la vida colectiva, aprobación de cuentas, concesión de "donativo" pedido por el monarca y repartimientos para costearlo.

[7] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Derecho Público de los territorios forales. De los orígenes a la abolición foral,* IVAP 2.004, página 40..

4.-**Fomento, bienes y servicios**: A este respecto, las competencias son las tradicionales en materia de montes, caminos, fábricas, pesas, medidas, etc.

5.-**Defensa**: El Monarca, en caso de guerras o invasiones, solicitaba del Señorío infantes y marinos, y a Junta General decidía si concedía o no la ayuda solicitada. Además, las Juntas Generales adoptaban numerosos acuerdos sobre administración militar (organización, pago de armamento,…), llamaba a los vizcaínos a empuñar las armas, fijaba la edad y condiciones de los armados, el tiempo del servicio de armas y nombraba a sus oficiales y al delegado que iba a recibir a las tropas al punto de entrada para que los pueblos vizcaínos no sufriesen ninguna extorsión durante la travesía de aquéllas.

En cuando a la salvaguarda del orden público, hasta el siglo XVIII fue una competencia tradicional de los autoridades municipales, si bien a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, las Juntas Generales y la Diputación fueron adoptando cada vez más funciones en esta materia, hasta que llegaron a controlarla mediante la creación de los cuerpos armados forales (miqueletes, miñones o forales en Bizkaia), quienes, desempeñaron funciones de mantenimiento del orden público, funciones administrativas y de recaudación de arbitrios, e incluso llegaron a disponer de "fuero militar", sobreviviendo a las propias instituciones forales, ya que no desaparecieron hasta 1937, año en que fueron suprimidas como represalia de la guerra.

6.-**Justicia**: Acerca de las competencias judiciales de las Juntas la corriente mayoritaria en la historiografía parece inclinarse por la inexistencia de competencias judiciales de las Juntas Generales de Bizkaia. Sin embargo, GOMEZ RIVERO afirma que, si bien en el Fuero Nuevo de 1526 no se reconocen competencias judiciales a las Juntas (en el Fuero Viejo las Juntas desempeñaban un papel supletorio en materia de apelaciones), si tuvieron algunas funciones judiciales especialmente en todo lo referente a la defensa del régimen foral, incluidos los conflictos de jurisdicción o el juicio de residencia contra el Corregidor saliente y su Teniente.

7.-**Defensa de los Fueros**: Las Juntas Generales velaban siempre por la defensa del régimen foral y adoptaban todas las medidas pertinentes en este asunto. Pero la clave de la defensa del régimen foral fue siempre el "pase foral", aplicado a todas las disposiciones o resoluciones que procediesen de fuera del Señorío. En la concesión o denegación del mismo, los Síndicos tenían un papel destacado pues se ocupaban de la salvaguarda de la legalidad y del interés público. Como veremos más adelante, en 1714 se intentó por parte del Rey trasladar la facultad de otorgar el pase foral

al Corregidor, pero en la Junta General de febrero de 1715 hubo una frontal oposición a este medida, volviéndose al sistema tradicional. Así, el dictamen de los Síndicos con acuerdo del Consultor, se sometía al Regimiento general y si éste no estuviese reunido, a la Diputación General, para que estos órganos decidiesen si se le concedía el "pase" (lo que suponía la ejecución en el Señorío de dichas disposiciones o resoluciones) o si, por el contrario, se le denegaba éste, lo que suponía su no ejecución en el Señorío, a través de la conocida fórmula: "se obedece pero no se cumple".

1.1.3.-Juntas Generales de Gipuzkoa.

LARRAZABAL BASAÑEZ[8] realiza una descripción específica de las Juntas Generales de Gipuzkoa, en los siguientes términos:

"En lo que se refiere al ámbito competencial, se ha planteado un debate entre distintos autores que han estudiado el tema, acerca de si las facultades de las Juntas Generales incluían o no las legislativas. GOMEZ RIVERO opina que las Juntas intervenían en el proceso legislativo elaborando Ordenanzas. Estas Ordenanzas necesitaban la confirmación posterior del monarca, insertándose en cédulas o provisiones que servían de vehículo de publicación de la norma. Las Juntas tenían en todo caso iniciativa legislativa, entendiendo por tal la preparación y elaboración de proyectos de ley que precisaban de la sanción real para ser convertidos en leyes que desplegasen todos sus efectos.

Acerca del ámbito competencial, seguiré la exposición de GOMEZ RIVERO y así comprobaremos de nuevo las similitudes con los demás territorios:

1.-**Organización y funcionamient**o. Las Juntas Generales eran las únicas que tenían competencia en todo lo relacionado con su organización interior.

2.-**Funcionarios y empleados de la Provincia**. Las Juntas Generales son competentes para nombrar a los Oficiales provinciales, entre ellos: el Secretario (designado a partir de 1619, siendo éste un cargo muy relevante pues se situaba al frente de la administración de la Provincia), el Impresor (cargo que se crea en 1667) y el Archivero de la Provincia (cargo que nace a partir de 1696).

[8] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Derecho Público…,* obra citada, página 79.

2.-**Hacienda y Tributos**. Las Juntas Generales aprobaban el Presupuesto para el ejercicio siguiente, pagándose el posible déficit a través de un "repartimiento fogueral". En cuanto al sostenimiento ordinario de la Provincia, los concejos contribuían según el número de vecindades que tenían ("encabezamiento"). A partir de los siglos XVII y XVIII, y debido al aumento de los gastos, establecieron impuestos indirectos sobre los artículos de consumo, dando lugar a un nuevo sistema de fiscal al desaparecer los repartimientos foguerales medievales desde 1738. Por último, las Juntas debían aprobar también los "donativos" voluntarios que se enviaban al Rey, en momentos de agotamiento de las arcas de la Hacienda Real.

4.-**Fomento, bienes y servicios**. En ese sentido, las Juntas Generales decidían sobre todos aquellos asuntos que redundasen en beneficio de la administración de la Provincia, entre ellos, fomento forestal, caminos, ganadería, pesca, minería, alimentos, pesos y medidas, etc.

5.-**Defensa**. Las juntas Generales atendían a la defensa del territorio, armado y costeando con sus propios fondos sus compañías armadas. Acordaban el armamento en masa de los guipuzcoanos y el adiestramiento militar. Se encargan del reclutamiento de las tropas guipuzcoanas (que según el Fuero no podían salir de su territorio sin antes haber cobrado su sueldo) y de los marineros a reclutar mediante levas ordenadas por los monarcas. Nombraban a los Comisarios de tránsito y de marinería y en caso de conflicto bélico, ponían en marcha la Diputación a Guerra que se ocupaba de todos estos asuntos militares.

En cuando a la salvaguarda del orden público, y como ocurrió también en Bizkaia, hasta el siglo XVIII fue una competencia tradicional de las autoridades municipales, si bien a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, las Juntas Generales y la Diputación fueron adoptando cada vez más funciones en esta materia, hasta que llegaron a controlarla mediante la creación del cuerpo armado foral de los miqueletes, quienes, desempeñaron funciones de mantenimiento del orden público, administrativas y de recaudación de arbitrios, sobreviviendo a las propias instituciones forales, ya que no desaparecieron hasta 1937, como represalia de guerra.

6.-**Justicia**. Una especialidad destacable de las Juntas Generales de Gipuzkoa eran sus atribuciones judiciales. Las atribuciones en materia de justicia se encuentran recogidas en el Título X de los Fueros. Eran las siguientes: a)las Juntas podían imponer penas pecuniarias a la Villa, lugar o alcaldía que violase la Hermandad de la Provincia: b)Las Juntas se constituían en Tribunal de Apelación para las Sentencias dictadas en primera instancia por

los Alcaldes de Hermandad; c)tenían competencia para conocer de los delitos cometidos en la mar o fuera de la Provincia por guipuzcoanos y contra guipuzcoanos; d)conocían los pleitos civiles y criminales de unos concejos con otros, o entre parroquias, etc. o entre éstas y particulares; e)eran competentes para juzgar delitos típicos de la Hermandad (homicidios perpetrados de noche, con ballesta o arma de fuego, traidores y enemigos de la Hermandad y por desobediencia de los mandatos junteros); f)resolvían asimismo sobre conflictos de jurisdicción entre autoridades de la Provincia; g)podían remover a los Alcaldes de Hermandad y designar a otros en su lugar si no ejercitaban adecuadamente su cargo y h)eran competentes en los delitos de falsedad y falso testimonio cometidos por los escribanos, pudiendo la Junta General proceder contra su persona o bienes.

7.-**Defensa de los Fueros**. Como en el resto de los territorios, las Juntas disponían del "uso o pase foral", reconocido desde 1473 por Enrique IV y que, aunque fue suspendido en 1766 por el Corregidor Don Benito Antonio de Barreda, fue de nuevo reinstaurado en 1780, estando en vigor, como veremos más adelante y al igual que en el resto de los Territorios hermanos hasta 1841."

1.1.4.-Juntas Generales de Araba-Alava.

LARRAZABAL BASAÑEZ[9] realiza una descripción específica de las Juntas Generales de Araba-Alava, en los siguientes términos:

"En cuanto a sus competencias, éstas eran muy amplias y además, como hemos visto anteriormente, cada día fueron siendo más numerosas. Para resumirlas de un modo sucinto, cabría citar las siguientes:

1º.**Organización y funcionamiento**: elección de la Junta Particular, nombramiento, destitución y juicio del Diputado General y Teniente de Diputado General, nombramiento de Contadores, Padres de la Provincia y Comisionados en Corte; resolución de todo lo concerniente a las Cuadrillas, Juntas de Cuadrillas, Hermandades, Procuradores de Hermandades, Ayuntamientos, Concejos, etc.

2º.**Funcionarios y empleados de la Provincia**: nombramiento de Consultores, Procuradores Judiciales, Agente de Corte, Secretario

[9] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Derecho Público…,* obra citada, página 107.

de Gobierno y demás empleados y fijación de su “status” y su remuneración.

3º.**Hacienda y Tributos**: fijación de contribuciones y conocimiento de cuanto se refería a este tema; aprobación de cuentas y resolución de las propuestas de los Contadores sobre ingresos y contabilidad; determinación de los arbitrios de las Hermandades, Ayuntamientos y Concejos. Respecto al pago de impuestos, se reafirmaba en la tradición foral la exención de impuestos de los alaveses al incorporarse voluntariamente la Cofradía de Arriaga a la Corona de Castilla. No debía imponerse ninguna contribución ni real ni personal, ni directa ni indirecta, a los alaveses que únicamente debían dar el llamado “pechado aforado” que antiguamente cobraba el Señor. Por tanto, la Provincia de Alava no tenía ninguna obligación de pagar impuestos aunque las contribuciones fueran impuestas incluso por las Cortes. Unicamente y en caso de grave situación del Estado, Alava ofrecía donativos voluntarios para subvenir a los gastos extraordinarios que, en todo caso, debían ser aprobados en Junta General.

4º.**Fomento, bienes y servicios**: Instrucción pública; policía, mantenimiento del orden público y persecución del contrabando y defraudación a través de la Fuerza Armada Foral (el cuerpo de Miñones); caminos y puentes; montes y plantíos; caza y pesca; fomento de la agricultura, ganadería y comercio; sanidad, partidos médicos y de farmacia y nombramiento de facultativos por los pueblos; beneficencia, fé pública y conservación de Archivos y Protocolos y estadística, mantenimiento de cárceles y presidios, vigilancia de los bienes públicos, administración de bienes provinciales y ordenación del aprovechamiento de montes.

5º.**Defensa**: no existía en Alava el sistema de quintas. La Junta general llamaba a las armas al país, nombraba a los jefes y oficiales de sus tercios, siendo el Diputado General el jefe superior militar de Alava.

En cuando al del orden público, y como ya hemos visto también en Bizkaia y en Gipuzkoa, hasta el siglo XVIII fue una competencia tradicional de las autoridades municipales, si bien a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, las Juntas Generales y la Diputación fueron adoptando cada vez más funciones en esta materia, hasta que llegaron a controlarla mediante la creación del cuerpo armado foral de los Miñones quienes, desempeñaron funciones de mantenimiento del orden público, funciones administrativas y de recaudación de arbitrios, sobreviviendo a las propias instituciones forales. El cuerpo de Miñones alavés no desapareció ni siquiera después de la guerra civil y hoy en día permanece aún, como una sección propia, dentro de la Ertzaintza o Policía Autónoma Vasca.

6º.**Justicia**: llegados a este punto se distinguían dos supuestos: si los casos eran o no de Hermandad. Si eran casos de Hermandad tanto en materia civil (contiendas entre corporaciones o entre particulares y corporaciones) como en materia penal (asesinato, homicidio, robo, incendio, tala de árboles, allanamiento de morada, ocultación de malhechores, resistencia a la autoridad y falsedad en escrituras públicas), y los ordinarios a prevención, como instructores, quienes remitían las actuaciones a la Junta General o particular si estuviesen reunidas, o en su defecto al Diputado General. Sus decisiones eran inmediatamente ejecutivas aunque se apelasen. Si, por el contrario, eran casos criminales de hermandad pero leves, los resolvían los Alcaldes de Hermandad por un procedimiento verbal breve. Si los casos no eran de Hermandad, los asuntos civiles y criminales se resolvían en primera instancia por los Alcaldes ordinarios y en sucesivas instancias eran competentes los Tribunales Superiores de Castilla.

En cualquier caso, el Fuero prohibía expresamente la confiscación, el tormento, y los tribunales especiales, asegurándose a todo alavés que sería juzgado en primera instancia por jueces alaveses nombrados también por alaveses.

7º.**Defensa de los Fueros**: Las Juntas Generales podían adoptar cuantas medidas creyesen convenientes para su integridad y la de los buenos usos y costumbres y antiguas libertades, entre ellas: la intervención en las confirmaciones de los Fueros, hechas por los Reyes, la aprobación de lo tratado en las Conferencias celebradas con las Provincias Hermanas de Bizkaia y Gipuzkoa y, sobre todo, el "pase foral". Consistía el "pase foral", como ya sabemos, en que ninguna ley, decreto, providencia de los Tribunales o disposición de autoridad "que no sea de fuero" podía ejecutarse en Alava sin que las Juntas Generales le diesen dicho "pase" haciendo constar que no se oponían a los fueros, buenos usos y costumbres alaveses. Si por el contrario, fueran opuestos a ellos, se les denegaba el "pase" con la conocida fórmula: "se obedezca y no se cumpla".

Por último, las Ordenanzas de Rivabellosa de 1463 establecieron que en caso de gran necesidad podían convocarse unas Juntas especiales que no debían durar más de tres días. Eran las **Juntas Generales Extraordinarias** que, si bien generalmente tuvieron esa duración, hubieron de prorrogarse en algunas ocasiones. Como acabamos de decir, se convocaban estas Juntas extraordinarias en casos graves y urgentes por la misma Junta General, por la Junta Particular o por la Diputación General si no hubiera tiempo para reunir la Junta Particular, celebrándose en

Vitoria, a no ser que por guerra u otras causas, no fuere posible o conveniente que así se hiciera."

1.2.-Comienzo de la tendencia abolitoria.

1.2.1.-En la época de los Austrias.

Durante todo este tiempo, los territorios vascos continuaron rigiéndose por un régimen foral específico sin perturbación que lo limitase. Sin embargo, se iba a iniciar una tendencia abolitoria de grandes proporciones.

La tendencia se inicia con el fortalecimiento de la Monarquía francesa llevada a cabo por Richelieu, lo que lleva al Conde-Duque de Olivares a aconsejar a Felipe IV que acabara con los diferentes Reinos y los redujera al "estilo y leyes de Castilla".

Pero no lo consiguió. MONREAL ZIA[10] dice que "el intento del Conde Duque de Olivares de crear un Estado unificado en España, suprimiendo las Instituciones Territoriales de autogobierno, se salda con un rotundo fracaso. A la matxinada del Estanco de la Sal en Vizcaya, de 1.630, hay que añadir la independencia de Portugal y la secesión catalana durante diecisiete años. En consecuencia, la confederabilidad se restablece plenamente en lo que queda de siglo. Dentro de este complejo de comunicaciones políticas, junto a Aragón, Cataluña, Valencia, Mallorca, junto a los territorios extrapeninsulares, ocupan su propio lugar el Reino de Navarra, la provincia de Guipúzcoa, el Señorío de Vizcaya y la Hermandad de Alava. Los tres últimos territorios han ido desarrollando desde el Bajo Medievo un amplio sistema institucional autónomo, protegido por un pensamiento político que interpreta la vinculación a Castilla en términos de unión personal, regido por el pacto".

[10] MONREAL ZIA, G., *Entidad y problemas de la cuestión de los Derechos Históricos Vascos,* en VVAA *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos,* Diputación Foral de Gipuzkoa –Servicio Editorial UPV, 1.986, página 58.

1.2.2.-Los Decretos de Nueva Planta.

Al vencer Felipe V la Guerra de Sucesión contra el Archiduque Carlos, aquél encontró la excusa propicia para acabar con la regulación especial político-administrativa de Aragón, Cataluña, Mallorca y Valencia en base a su apoyo militar a este último, mediante los denominados Decretos de Nueva Planta de 1.707, 1.711, 1.715 y 1.716.

MONREAL ZIA[11] dice que "el resultado de la guerra de sucesión es la segunda gran oportunidad que presenta en la Edad Moderna para la transformación de la estructura del Estado, y fue aprovechado a fondo por la nueva dinastía borbónica. En los Decretos de Nueva Planta de 1.707, 1.711, 1.715 y 1.716, Felipe V, alegando tanto su concepción absoluta del poder monárquico como el derecho de conquista, suprime de raíz la organización política de los territorios de la Corona de Aragón (Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca). Con los Decretos de Nueva Planta nace un Reino unitario y ampliamente centralizado, el Reino de España, en el que todos los súbditos tienen la misma naturaleza, el poder real es igual en su contenido para todo el territorio, se suprimen los Consejos Territoriales, se unifican las Cortes, y se extiende a todos los Reinos la Administración Castellana. También el castellano pasa a ser la lengua oficial del Estado. Como dice Lalinde, los antiguos Reinos continuaron recibiendo esta denominación <<en sentido erudito y en recuerdo de su pasado histórico>>; pero en realidad se transforman en meras demarcaciones de las distintas divisiones administrativas que se realizan en el futuro en el conjunto del Estado".

Por tanto, los Borbones continuaron la tendencia iniciada por los Austrias, aunque siguiendo el espíritu del modelo francés, totalmente centralizado.

Continúa el citado autor diciendo que "el País Vasco-Navarro no fue afectado por los Decretos de Nueva Planta, puesto que fueron los únicos territorios

[11] MONREAL ZIA, G., *Entidad y problemas…, o*bra citada, página 58.

peninsulares de la Monarquía Hispánica que conservaron las Instituciones político-administrativas propias de la etapa anterior".

En palabras de MONREAL ZIA, "tras los Decretos de Nueva Planta las Provincias Vascas se convierten en una isla política en España, en las llamadas provincias exentas".

Esta circunstancia es la que lleva a dicho autor a decir[12] que "la cuestión vasca, como problema específico de Estado, arranca de 1.716, fecha en que Felipe V suprime el régimen público de Cataluña, último territorio de la Corona de Aragón que pierde la condición estatal. Las cuatro modestas Provincias, "las exentas", se presentan a partir de entonces como el último reducto y obstáculo para la completa unificación político-administrativa de España. El primer Monarca de la dinastía Borbónica profesaba una concepción absolutista del poder y desconocía las tradiciones forales hispánicas, de ahí su voluntad de consumar la unificación del Estado, "su deseo de reducir todos mis Reinos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y tribunales, gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla, tan loables y plausibles en todo el Universo". En 1.717 se acordaba el traslado de las Aduanas Vascas de los puertos secos a los puertos de mar dando lugar a la conocida matxinada".

1.2.3.-Forcejeo con el poder central.

MONREAL ZIA[13] añade que "el sistema foral… se mantiene vigoroso a lo largo del siglo XVIII pese a que las autoridades forales y el poder central forcejean de continuo, unos con el propósito de uniformar y los otros de mantener las instituciones privativas. Se trata en general, como ha señalado RODRIGUEZ GARRAZA, de escaramuzas de poco alcance".

---

[12] MONREAL ZIA, G., *Entidad y problemas…, o*bra citada, página 62.
[13] MONREAL ZIA, G. Ibidem.

No obstante, CELAYA IBARRA[14] dice que “no hay que sorprenderse de que los territorios vascos tuvieran que vivir esta época a la defensiva”.

1.2.4.-El advenimiento del Estado constitucional.

FERNANDEZ SEGADO[15] destaca el “endémico antagonismo existente entre los Fueros y la Constitución”, y añade que “el nuevo sistema requerirá de la inexcusable simplificación del orden jurídico estamental caracterizado por la permanente presencia de los privilegios, que no sólo quiebran la igualdad formal ante la ley, sino que, a la par, dificultan y obstaculizan la deseable libertad del tráfico comercial…”.

MONREAL ZIA[16] dice que, casi se puede decir que las Constituciones del siglo XIX ignoraron la foralidad vasca, a pesar de que era una realidad viva y un problema de Estado de primer orden. Produce la impresión de que para los constituyentes decimonónicos los Fueros Vascos constituían una anomalía política y jurídica que, inexplicablemente, continuaba subsistiendo en contradicción con los principios que inspiraban la organización del Estado. Algunas instituciones privativas vascas cuestionaban los fundamentos del Estado liberal en temas tales como el del titular de la soberanía, la unidad del poder y la igualdad de todos los ciudadanos. Los Fueros se toleraban mientras se esperaba una coyuntura política propia que permitiera su abolición o modificación en profundidad”; “la Constitución de 1.812 guarda completo silencio sobre los Fueros, con la excepción de una referencia de elogio a los mismos en el Preámbulo. Las Constituciones de 1.837, 1.845, 1.869 y 1.876 no dicen palabra a pesar de que en algún caso autorizan la elaboración de leyes especiales para el Gobierno de los territorios de Ultramar”; “el régimen foral fue totalmente derogado en tres ocasiones: Napoleón suprimió la foralidad al crear un régimen excepcional de ocupación militar, en la denominación

[14] CELAYA IBARRA, A., *La decadencia del régimen foral y los derechos históricos,* en VVAA *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos,* Diputación Foral de Gipuzkoa –Servicio Editorial de la UPV, 1.985.

[15] FERNANDEZ SEGADO, F., *Disposición Adicional Primera…, o*bra citada, página 525.

[16] MONREAL ZIA, G., *Entidad y problemas…, o*bra citada, página 63.

de Gobierno de Vizcaya. El sistema foral quedó enteramente suprimido en las dos ocasiones en que estuvo vigente la Constitución de Cádiz, entre 1.812-1.814 y 1.820-1.823, y restablecido al anularse la vigencia del texto gaditano".

Pero este restablecimiento del sistema foral fue, más bien, una reacción frente a la Constitución de Cádiz, que un auténtico respeto por lo que significaba el régimen foral.

Dicho autor[17] destaca que "el estado liberal del siglo XIX prosiguió la tarea iniciada en la centuria anterior".

1.2.5.-La Ley de 19 de septiembre de 1.837.

En un punto álgido de esa creciente tendencia abolitoria, se sitúa la Ley de 19 de septiembre de 1.837, que establecía lo siguiente:

-En primer lugar, el cese de las Diputaciones Forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, estableciéndose en ellas Diputaciones Provinciales con arreglo a la Constitución y Leyes vigentes (artículos 1 y 2).

-En segundo lugar, la autorización al Gobierno para que establezca aduanas en las costas y fronteras de las tres provincias y Navarra, dejando expedita la comunicación con las demás provincias del Reino (artículo 3).

-En tercer lugar, la orden al Gobierno, que establecería en los puntos en que las circunstancias lo permitiesen, jueces de primera instancia para la administración de justicia conforme a las leyes (artículo 4).

FERNANDEZ SEGADO[18] dice que esta ley "es fruto de la guerra carlista, que precipita el proceso de abolición de la foralidad, en buena medida como

[17] MONREAL ZIA, G., *Entidad y problemas…, o*bra citada, página 59.
[18] FERNANDEZ SEGADO, F., *Disposición Adicional Primera…, o*bra citada, página 527.

consecuencia del enarbolamiento por el carlismo de la bandera de la foralidad". Y continúa: "en suma, en vísperas de la considerada como ley abolitoria de 25 de octubre de 1.839, la situación era prácticamente abolitoria, si es que no se consideraba ya por entero derogado el sistema foral desde el mismo momento de la promulgación de la Constitución de 1.812, en cuanto que ésta había impuesto la uniformidad jurídico-política en toda la nación".

MONREAL ZIA[19] dice que esta ley "muestra por primera vez el camino abolitorio que se iba a seguir en años posteriores".

Por todo ello, hay quien considera que, en realidad, ésta debe ser reputada como la primera ley abolitoria foral, en lugar de la siguiente Ley de 25 de octubre de 1.839.

2.-DESDE LA LEY DE 25 DE OCTUBRE DE 1.839, HASTA EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE 1.936.

2.1.-Las leyes abolitorias.

2.1.1.-La Ley de 25 de octubre de 1.839.[20]

A la muerte de Fernando VII en 1.833, se inició la primera guerra carlista con motivo de su sucesión, entre los liberales que defendían la postura de la hija de Fernando VII, Isabel, y los carlistas que defendían el derecho al trono del hermano de aquél, Carlos María Isidro. Aunque esta guerra no era solamente una contienda dinástica.

La primera guerra carlista terminó con el Convenio de Vergara, de agosto de 1.839, en el que el General Espartero, Jefe del Ejército Isabelino, se comprometía a

[19] MONREAL ZIA, G., *Entidad y problemas…, o*bra citada, página 64.
[20] MONREAL ZIA, G., *La elaboración de la Ley de 25 de octubre de 1.839,* iura vasconiae, 9/2.012, páginas 235-325.

recomendar a las Cortes españolas la concesión o modificación de los fueros vascos.

En aplicación de dicho Convenio, el Gobierno Español presentó a las Cortes un Proyecto de Ley para su discusión y aprobación. El debate fue intenso en las Cámaras, y el texto sufrió algunas modificaciones.

Por fin, se dictó la Ley de 25 de octubre de 1.839, cuyo texto era el siguiente:

> "Artículo 1: se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía.
>
> Artículo 2: el Gobierno tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de los mismos, conciliado con el general de la Nación, y de la constitución de la Monarquía, resolviendo entre tanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse dando de ello cuenta a las Cortes."

MONREAL ZIA[21] dice que "la Reforma foral va a girar… en los próximos cuarenta años, en torno al eje de la Ley de 25 de octubre de 1.839 que debiera ser conceptuada como una auténtica Disposición Adicional material de las Constituciones de 1.837, 1.845 y 1.869".

2.1.2.-Período intermedio 1.839-1.876.

Con la aprobación de la Ley de 25 de octubre de 1.839, los territorios vascos comienzan una nueva etapa, por haberse modificado sustancialmente su régimen foral, hasta entonces vigente, ya que la citada Ley proclamaba la confirmación foral de los fueros, pero condicionada a la "unidad constitucional de la Monarquía", lo

[21] MONREAL ZIA, G., *Entidad y problemas…, o*bra citada, página 64.

que habilitaba la intromisión en el régimen foral. Por ello, a partir de ese momento, se suceden una serie de disposiciones, todas ellas en esa misma dirección[22].

Poco después de la aprobación de la Ley de 25 de octubre de 1.839, el Gobierno moderado de entonces aprobó el Real Decreto de 16 de noviembre del mismo año, por el que, en ejecución de aquélla, se restablecía el funcionamiento de las Instituciones Forales y se daban normas para la discusión de la modificación de los fueros con representantes de los Territorios Vascos. Téngase en cuenta que la anterior Ley de 19 de septiembre de 1.837 había dispuesto el cese de las Diputaciones Forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, estableciéndose en ellas Diputaciones Provinciales con arreglo a la Constitución y leyes entonces vigentes.

La Orden de la Regencia de 5 de enero de 1.841, mandó que no se sujeten al pase de la Diputación Foral las órdenes y decretos del Gobierno, ni las providencias y ejecutorias de los Tribunales. De esta manera, se inició la supresión de una institución eminentemente foral, el "pase foral", que culminaría después con la aprobación del Real Decreto de 29 de octubre de 1.841, que luego se reseña.

La Ley de 16 de agosto de 1.841, "Paccionada" de Navarra, fue consecuencia de las negociaciones habidas entre los representantes de la Diputación de Navarra y el Gobierno del Estado, sobre el mantenimiento de los Fueros que se preveía en la Ley de 25 de octubre de 1.839. En virtud de dicha Ley, Navarra "pasa de Reino a Provincia", en expresión de RODRIGUEZ GARRAZA[23], que recoge, también, MONREAL ZIA[24]; y se destruyen casi todas las instituciones privativas que aquel Territorio había tenido en el pasado.

---

[22] FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R. y SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Legislación administrativa española del siglo XIX,* Instituto de Estudios Administrativos 1.977.

[23] RODRIGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia,* Pamplona, 1.968; *Tensiones de Navarra con la Administración Central (1.778-1.808),* Pamplona, 1.974.

[24] MONREAL ZIA, G., *Entidad y problemas…, o*bra citada, página 64.

El Real Decreto de 29 de octubre de 1.841, es adoptado bajo el poder del General Espartero, época que, según MONREAL ZIA[25], "se caracteriza por el enfrentamiento entre Gobierno, progresistas y unas Diputaciones Forales moderadas. La participación vasca en el pronunciamiento de 1.841 costó al País la pérdida definitiva de tres instituciones fundamentales: el pase foral, las Aduanas y la Administración de Justicia", todo ello a través del Real Decreto que se está comentando.

MARTIN DE UGALDE[26] dice que "la parte fundamental de los fueros quedó cercenada por este Decreto de Espartero". FERNANDEZ SEGADO[27] dice que, "con todo, cuestiones tan trascendentales como la tributaria o fiscal y la militar quedaron al margen de la norma, habiéndose consecuentemente de presuponer la pervivencia de esas manifestaciones de la foralidad".

Aunque posteriormente tuvo lugar la caída del General Espartero, el pase foral, la Administración de Justicia y las Aduanas, corrieron la suerte de este Real Decreto.

El citado Real Decreto de 29 de octubre de 1.841 también dispuso que habría diputaciones provinciales, que sustituirían a las diputaciones generales, juntas generales y particulares de las Vascongadas, y que la primera elección se verificaría tan luego como el Gobierno determinase.

La Ley de 23 de abril de 1.842 mandó establecer diputaciones provinciales en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, y el Decreto de la Regencia de 14 de julio de 1.842 fijó las atribuciones de las diputaciones provinciales en las provincias Vascongadas.

El Real Decreto de 4 de julio de 1.844 dispuso que se procediese a la formación de un proyecto de ley, que debería presentarse en las próximas Cortes,

---

[25] MONREAL ZIA, G., *Entidad y problemas…,* obra citada, página 65.
[26] MARTIN DE UGALDE, *Síntesis de la Historia del País Vasco,* Ediciones Vascas, 4ª Edición, 1.977, página 175.
[27] FERNANDEZ SEGADO, F., *Disposición Adicional Primera…, o*bra citada, página 531.

para hacer en los fueros de las Provincias Vascongadas las modificaciones que se previenen en la Ley de 25 de octubre de 1.839.

Dispuso, también, que se reunirían las Juntas Generales de esas Provincias "en la forma que lo han solido hacer anteriormente", para el nombramiento de dos comisionados, cada una de ellas, que deberían presentarse inmediatamente al Gobierno a exponer cuanto en el particular juzgasen oportuno.

Y, asimismo, dispuso que se nombrarían en dichas juntas generales las diputaciones forales "en el modo y forma que ha solido hacerse". Las diputaciones provinciales subsistirían para determinados cometidos, y en lo demás entenderían las diputaciones forales nombradas.

FERNANDEZ SEGADO[28] dice que, "en 1.844, y tras la norma comentada, quedaba, pues, de la foralidad su organización tradicional, la exención de quintas y el régimen tributario particularizado".

Los restos forales que quedaban en pie después de las disposiciones precedentes, se mantuvieron más o menos intactos hasta la aprobación de la Ley de 21 de julio de 1.876, de la que se trata seguidamente.

2.1.3.-La Ley de 21 de julio de 1.876.[29]

Los vaivenes de la situación política dieron lugar a la segunda guerra carlista, que acabó con la derrota del ejército carlista. En marzo de 1.876, en Somorrostro, Alfonso XII se dirigió a sus soldados aludiendo, entre otras cosas, a la unidad constitucional de la Monarquía.

---

[28] FERNANDEZ SEGADO, F., *Disposición Adicional Primera…, o*bra citada, página 532.

[29] MONREAL ZIA, G., *La ley abolitoria de fueros de 21 de julio de 1.876 (Antecedentes y paso por el Congreso),* iura vasconiae, 10/2.013, páginas 39-192.

La Real Orden de 6 de abril de 1.876, en su Preámbulo, puso de manifiesto "la circunstancia notabilísima de que desde la promulgación de la Ley de 25 de octubre de 1.839 hasta ahora, tan sólo se ha llegado a aplicar su artículo 2 a la provincia de Navarra, quedando sin ejecución alguna respecto de las de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava, que con aquélla están, desde entonces, en una desigualdad de condición, por ningún antecedente justificada".

Por ello, dispuso que "por ahora continuasen gozando de todos los derechos de capitalidad las ciudades de San Sebastián y Vitoria y la Villa de Bilbao, y que estas poblaciones elijan comisionados que en representación de las Provincias Vascas serán oídos por el Gobierno sobre el cumplimiento de la Ley de 25 de octubre de 1.839, así como los de Navarra para la modificación de la de 16 de agosto de 1.841". A tal efecto convocó a dichos comisionados a la primera reunión el 1 de mayo siguiente, "a la una de la tarde", en la Presidencia del Consejo de Ministros.

MONREAL ZIA[30] describe que "las provincias, que por el momento actúan unidas, arguyen que la situación post-bélica y el clima antivasco que se respira en el Estado no hacen aconsejable la avenencia". Y continúa: "la respuesta de Cánovas fue fulminante: suprime totalmente la organización foral en Vizcaya en el mes siguiente y presenta en las Cortes el Proyecto de la que conoceremos en el futuro como la Ley de 21 de julio de 1.876".

De este modo, se aprobó la Ley de 21 de julio de 1.876, que suprimía dos elementos de la antigua foralidad, la exención del servicio militar y la fiscalidad propia.

Dicha Ley decía lo siguiente:

> "Artículo 1.-Los deberes que la constitución política ha impuesto siempre a todos los españoles de acudir al servicio de las

[30] MONREAL ZIA, G., *Entidad y problemas…, o*bra citada, página 66.

> armas cuando la ley los llama, y de contribuir en proporción a sus haberes a los gastos del Estado, se extenderán como los derechos constitucionales se extienden, a los habitantes de las Provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava del mismo modo que a los demás de la Nación."

De acuerdo con el principio de unidad proclamado en la Ley de 25 de octubre de 1.839, esta nueva Ley de 21 de julio de 1.876 suprimía dos elementos de la antigua foralidad, la exención del servicio militar y la fiscalidad propia.

2.2.-Período post-leyes abolitorias, hasta la Segunda República.

2.2.1.-El Real Decreto de 13 de noviembre de 1.877.

Ante la oposición frontal a la Ley de 21 de julio de 1.876, sobre todo de Vizcaya[31], se dictó un Real Decreto de 5 de mayo de 1.877, cuyo artículo 1 establecía que "el gobierno y administración de los intereses peculiares de la provincia de Vizcaya se ajustarán a las leyes y disposiciones que rijan para el de las demás de la Nación". Pero su vigencia "sería ulteriormente suspendida"[32].

El Real Decreto de 13 de noviembre de 1.877 determinó las cantidades y la forma en que habían de contribuir las Provincias Vascongadas en el actual año económico por contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, con lo demás que se expresa.

La Diputación interina vizcaína (derivada de la supresión de la organización foral antes expuesta), aceptó y consintió en negociar la aplicación[33], y se dictó la Real Orden de 19 de diciembre de 1.877, sobre cumplimiento del Real Decreto de 13 de noviembre de 1.877, por la indicada Diputación de Vizcaya.

---

[31] FERNANDEZ SEGADO, F., *Disposición Adicional Primera…,* obra citada, página 537. PORRES AZKONA, J., *Política y Derecho. Los Derechos Históricos Vascos.* IVAP, 1.992, página 42.

[32] FERNANDEZ SEGADO, F., *Disposición Adicional Primera…,* obra citada, página 537.

[33] MONREAL ZIA, G., *Entidad y problemas…,* obra citada, página 67.

MONREAL ZIA[34] señala que "las Diputaciones Forales de Alava y Guipúzcoa protestan el contrafuero y convocan Juntas Generales. También ahora la respuesta de Cánovas es inmediata, el mismo mes de noviembre disuelve los órganos forales de las dos provincias e instituye gubernativamente Diputaciones Provinciales, tal como había hecho el año anterior en Vizcaya".

Dicho autor concluye señalando que, "con este acto de disolución concluye la etapa foral en el País Vasco Occidental".

La organización foral, que es lo único que había quedado en pie después de la Ley de 21 de julio de 1.876, a pesar de los vaivenes habidos respecto a ella, también queda suprimida, a consecuencia de la oposición de los representantes de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya que se ha descrito.

2.2.2.-Los Conciertos Económicos.

En Bizkaia, Gipuzkoa y Araba-Alava, se conservó el orden tributario propio hasta la aprobación de la Ley de 21 de julio de 1.876, en que quedó abolido.

Pero fue sustituído por un sistema de "Conciertos", en virtud del cual los territorios vascos debían pagar al Estado, durante un período de tiempo, unas cantidades fijas que se señalaban, con el objeto de contribuir a las cargas de aquél.

El primer Concierto Económico fue objeto del Real Decreto de 28 de febrero de 1.878, para un período de ocho años económicos, a contar desde el 1 de julio de 1.878.

Con posterioridad, se establecieron nuevos Conciertos en 1.887, 1.894 y 1.906, reconociendo sus disposiciones aprobatorias que las respectivas Diputaciones continuarían investidas, así en el orden administrativo como en el económico, de todas las atribuciones que venían ejerciendo.

[34] MONREAL ZIA, G. Ibidem.

Al término de la vigencia del último Concierto, el Real Decreto-Ley de 9 de junio de 1.925 establecía las bases y procedimiento para el siguiente, el cual tendría una duración de veinticinco años, a partir del 1 de enero de 1.927, reiterando la base séptima del mismo que quedaban subsistentes las facultades económicas y administrativas reconocidas a las Diputaciones Forales por el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1.906; una vez elaborado su texto, el Real Decreto-Ley de 24 de diciembre de 1.926 aprobó el Reglamento del Concierto Económico con los Territorios Vascos para el período previsto.

2.2.3.-Los Estatutos Municipal y Provincial.

El Estatuto Municipal aprobado en 1.924, establecía que seguirían en vigor los regímenes especiales de las exacciones municipales de las Provincias Vascongadas y de Navarra. El Real Decreto-Ley de 21 de octubre de 1.924 realizó la adaptación del Estatuto a las Provincias Vascongadas de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

El Estatuto Provincial aprobado en 1.925, establecía[35] que "las Diputaciones Vascongadas conservarán las facultades que les conceda su régimen especial de Concierto Económico con el Estado, en lo que difieran con esta Ley, no siéndoles aplicables los preceptos de la misma que entrañan alteración del vigente régimen tributario"

2.2.4.-Los intentos y actuaciones de institucionalización regional del Estado.

Durante esta época, y con anterioridad al advenimiento de la Segunda República de 1.931, se producen diferentes intentos y actuaciones tendentes a una institucionalización general de las Regiones Históricas, con el objeto de solventar

[35] Disposición Transitoria Decimoprimera.

los problemas creados por la tendencia centralizadora y uniformadora, incluída la supresión de los Fueros.

Así, cabe citar el Proyecto de Escosura de 1.847, el Proyecto de Constitución Federal de la Primera República Española de 1.873, el intento de Moret de 1.884, el intento de Silvela y Sánchez Toca de 1.899, el Proyecto de Maura de 1.907, el Proyecto de Canalejas de 1.912, las Mancomunidades de Dato, o las Mancomunidades y Regiones en el Estatuto Provincial.

Pero todos fracasaron, y así se llegó a la Segunda República Española.

2.3.-Marco jurídico-político de la Segunda República.

2.3.1.-La Constitución de 1.931.

Después del abandono del poder por el General Primo de Rivera en 1.930, y tras un breve lapso de tiempo, el 14 de abril de 1.931 se proclama la Segunda República Española, y Alfonso XIII ha de dejar el trono. Meses más tarde, en diciembre del mismo año, se aprobó la Constitución de esta Segunda República.

Dicha Constitución inaugura la forma jurídica del Estado que ha venido a llamarse "regional", y que los constituyentes de entonces bautizaron con la denominación de "integral"[36].

El Estado así constituído daba cabida en su seno a una institucionalización de las "regiones", como culminación de un proceso histórico político caracterizado por la existencia de un conflicto permanente entre el Estado decimonónico y las regiones o territorios históricos, cuyos regímenes públicos especiales habían sido suprimidos.

[36] Artículo 1, párrafo segundo.

2.3.2.-El Estatuto de Autonomía de 1.936, aprobado en plena Guerra Civil.

Desde el mismo momento de proclamarse la República, los Ayuntamientos del País Vasco iniciaron una serie de actividades tendentes al reconocimiento de la personalidad política de Euskadi dentro del Estado. Este proceso autonomista fue largo, y en su trayectoria tuvo lugar la elaboración del Proyecto de Estatuto de 1.931 y el Proyecto de Estatuto de 1.933. El 16 de abril de 1.936 se vuelve a presentar en las Cortes el Proyecto de Estatuto.

Al iniciarse la Guerra Civil, el 18 de julio de 1.936, el Gobierno de la República agilizó los trabajos parlamentarios a fin de evitar el derrumbamiento del Frente del Norte, mediante el pacto con las fuerzas vascas de llegar a la aprobación de un Estatuto de Autonomía. En esas condiciones, se aprueba el Estatuto por las Cortes el día 1 de octubre de 1.936.

Dicho Estatuto determinaba la constitución de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya en región autónoma dentro del Estado Español, adoptando la denominación de País Vasco, y su territorio estaba compuesto por el que integraban las provincias mencionadas, las cuales a su vez se regirían autonómicamente en cuanto a las facultades que dicho Estatuto o las disposiciones legislativas del País les encomendase.

Aunque la aprobación parlamentaria del Estatuto de Autonomía se produjo una vez iniciada la Guerra Civil, el texto había sido consensuado entre José Antonio Aguirre, en representación del PNV, e Indalecio Prieto, antes de comenzar dicha contienda.

A pesar de la vigencia como Ley, de este Estatuto de Autonomía de 1.936, primer Estatuto Vasco desde la abolición de los fueros, su vida, oficialmente, fue efímera, ya que la pérdida de la Guerra Civil por parte de la República y las fuerzas políticas a ella aliadas, puso punto final a aquélla.

3.-DESDE EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE 1.936 AL ESTABLECIMIENTO DEL REGIMEN PREAUTONOMICO VASCO.

3.1.-Período franquista: desde la Guerra Civil hasta la muerte del General Franco.

El régimen político resultante del vencimiento de la Guerra Civil, jamás reconoció, ni la validez del Estatuto Vasco, ni su vigencia, y ni siquiera procedió a su derogación formal, porque desconocía la validez de cualquier norma aprobada con posterioridad al 17 de julio de 1.936[37].

Mediante Decreto-Ley de 23 de junio de 1.937, se suprimió el régimen administrativo y fiscal especial que regía para Vizcaya y Guipúzcoa, asimilando el régimen de sus Diputaciones al general de las demás Provincias del Estado. Sin embargo, dicha norma mantuvo el citado régimen especial para Alava y Navarra, de la misma manera que había existido con anterioridad. Todo ello, en función de la posición de cada una en la Guerra Civil.

Posteriormente, mediante el Decreto-Ley de 6 de junio de 1.968, se declararon suprimidos los párrafos segundo y quinto del Preámbulo del citado Decreto-Ley de 23 de junio de 1.937, desapareciendo los calificativos que éste dispensaba a Vizcaya y Guipúzcoa como Provincias traidoras, aunque se mantuvo la derogación objeto de éste en todos sus términos.

Por consiguiente, Vizcaya y Guipúzcoa se han regido durante la vigencia del régimen político posterior a la Guerra Civil, como dos Provincias más del Estado sin distinción alguna.

---

[37] Así se decía expresamente en el Preámbulo de la Ley de 5 de abril de 1.938, señalando que “el Estatuto de Cataluña… dejó de tener validez, en el orden jurídico español, desde el día 17 de julio de 1.936”, por lo que “no sería preciso, pues, hacer ninguna declaración en este sentido”. No obstante, procedió a su derogación formal.

No obstante, el Decreto de 7 de noviembre de 1.975 creó una Comisión, dentro del Instituto de Estudios de la Administración Local, para el estudio de las medidas a adoptar sobre el establecimiento de un régimen administrativo especial para las Provincias de Vizcaya y Guipúzcoa.

El 20 de noviembre de 1.975 fallecía el General Franco, Jefe del Estado del régimen institucional derivado de la Guerra Civil.

3.2.-La denominada Transición Política.

3.2.1.-Los primeros pasos.

Una vez fallecido el General Franco, comienzan a resurgir, con intensidad creciente, fuertes demandas de autonomía en diversos territorios del Estado. Sin embargo, la maquinaria política oficial no estaba preparada para asumir tales peticiones a corto plazo, continuando con lo que podríamos denominar como la inercia inicial de esta fase.

El Decreto de 26 de febrero de 1.976 reconocía a la Real Academia de la Lengua Vasca “Euskaltzaindia”, con ámbito de actuación en Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, aprobando sus Estatutos.

Por otra parte, el Real Decreto-Ley de 30 de octubre de 1.976, derogó formalmente el Decreto-Ley de 23 de junio de 1.937, que había suprimido el régimen administrativo y fiscal especial de Vizcaya y Guipúzcoa. Aunque por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado[38].

3.2.2.-Restablecimiento y regulación de las Juntas Generales de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava.

[38] Artículo 2 del CC.

El Real Decreto-Ley de 4 de marzo de 1.977, modificó el régimen de Vizcaya y Guipúzcoa, con la restauración de sus Juntas Generales, disponiendo que el gobierno y administración de los intereses públicos peculiares de las Provincias citadas correspondería a sus respectivas Corporaciones Provinciales, constituídas en Juntas Generales y Diputaciones Forales.

Por su parte, el Real Decreto de 2 de junio de 1.977 reguló la organización y funcionamiento de las Juntas Generales de Alava, y su articulación con la Diputación Foral.

CASTELLS ARTECHE[39] ha señalado que el sistema de elección fue tan obsoleto que imposibilitó por su propio peso la puesta en marcha de estas instituciones de tan acendrada raigambre foral.

J.L. AURTENETXE[40] ha dicho que "lo verdaderamente grave era que en el contexto de unas corporaciones locales antidemocráticas, podía conducir a una forma de representación próxima a la de la democracia orgánica, como ha puesto de manifiesto J.M. CASTELLS".

Pero esta organización no tuvo repercusión práctica alguna por cuanto que la Diputación Foral continuaba ostentando las mismas competencias que tenía atribuídas con anterioridad, y el mismo sistema de las Juntas Generales no comenzó a funcionar hasta después de las elecciones locales de 3 de abril de 1.979.

Para la celebración de éstas, se dictaron sendos Reales Decretos de 26 de enero de 1.979, sobre configuración de las Juntas Generales de Alava, de Guipúzcoa y de Vizcaya.

---

[39] CASTELLS ARTECHE, J.M., *Aspectos introductorios del Estatuto Vasco,* Revista de Estudios Políticos (nueva época), número 46-47, julio-octubre 1.985, página 43.

[40] J.L. AURTENETXE, *El papel de las Juntas Generales de los TTHH en el proceso político vasco,* en VVAA *Symposium sobre el Estatuto Vasco de 1.936,* IVAP, 1.988, página 117.

3.2.3.-El régimen preautonómico vasco: el Consejo General del País Vasco.

Una vez celebradas las primeras Elecciones Generales, por sufragio universal y directo, en el Estado Español, el día 15 de junio de 1.977, la Asamblea Parlamentaria Vasca aprobó en septiembre del mismo año, un Proyecto de Decreto-Ley de Régimen Transitorio Pre-Autonómico para el País Vasco, con el objeto de que se procediese al reconocimiento de la personalidad del País Vasco, antes de que entrase en vigor la, entonces, futura Constitución. Sin embargo, no fue éste el texto que se adoptó.

En efecto, el Real Decreto-Ley de 4 de enero de 1.978, instituyó el Consejo General del País Vasco, como ente provisional y transitorio de carácter preautonómico.

Bajo la vigencia de este régimen preautonómico, se llega a la Constitución y, a través de ella, a un nuevo marco jurídico-político.

4.-LA LLEGADA DEL MARCO JURIDICO-POLITICO VIGENTE.

4.1.-La primera línea: la Constitución de 1.978 y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1.979.

En primer lugar, se aprueba la Constitución de 27 de diciembre de 1.978 (BOE de 29 de diciembre de 1.978[41]) (en adelante, CE sin más)[42], la cual, en lo que interesa a este trabajo, tiene un triple efecto muy importante:

[41] De acuerdo con lo establecido en la Disposición Final de esta Constitución, la misma se ha publicado, también, en las lenguas balear, catalana, gallega, valenciana y vasca, en diferentes fascículos del BOE de 29 de diciembre de 1.978.

[42] CORTES GENERALES, *Trabajos Parlamentarios sobre la Constitución Española,* cuatro Tomos.

a)Por una parte, establece el marco de creación de unos nuevos entes públicos, que son las CCAA, que se pueden constituir mediante su correspondiente Estatuto de Autonomía, que es su norma institucional básica (Título VIII).

b)Por otra parte, dispone el amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales, y prevé su actualización, sobre todo a través del Estatuto de Autonomía, que viene a ser, así, también, expresión actualizada del régimen foral (Disposición Adicional Primera).

c)Por último, deroga la Ley de 25 de octubre de 1.839 y la Ley de 21 de julio de 1.876, en tanto en cuanto pudieran conservar alguna vigencia, en lo que pudieran afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya (Disposición Derogatoria, apartado 2). Aunque, por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado[43].

Dentro de ese marco constitucional, la Ley Orgánica 3/1.979, de 18 de diciembre (del Estado), aprobó el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE de 22 de diciembre de 1.979) (en adelante, EAPV sin más)[44]

Ambas disposiciones, CE y EAPV, determinan las coordenadas del nuevo marco jurídico-político del País Vasco y de sus territorios forales, constituídos en TTHH.

4.2.-Desarrollo: Concierto Económico, LTH y normativa de configuración institucional de los TTHH.

Posteriormente, y en desarrollo del marco jurídico-político superior expuesto, se dictan otras disposiciones:

---

[43] Artículo 2 del CC.

[44] TAMAYO SALABERRIA, V. y C., *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika,* Diputación Foral de Alava, con la colaboración del Instituto de Historia del Derecho de Euskal Herria, 1.981.
CORTES GENERALES. Trabajos parlamentarios sobre el Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

-El Concierto Económico.

-La Ley 27/1.983, de 25 de noviembre (de la CAPV), de "Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos" (BOPV de 10 de diciembre de 1.983) (en adelante, LTH sin más)[45]

-Las Normas Forales de configuración institucional de los TTHH.

Todo este conjunto normativo va a participar, también, del escenario en el que se va a mover el estudio objeto del presente trabajo.

5.-EVOLUCION JURIDICA EN CUANTO AL OBJETO DE ESTE TRABAJO.

La evolución jurídica, en cuanto al objeto de este trabajo, es principalmente de carácter jurisprudencial. Son los pronunciamientos del TC, del TS y del TSJPV, y asimismo del TSJN, los que han ido modelando los aspectos fundamentales de la cuestión aquí planteada.

También ha habido algunas disposiciones legislativas íntimamente relacionadas con este tema, como son las modificaciones puntuales de la LOTC, de la LJCA-98 y de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre (del Estado), del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; aunque, en general, no han tenido la finalidad por ellas pretendida.

Entre tales disposiciones destaca la Ley Orgánica 1/2.010, de 19 de febrero (del Estado), de "Modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial" (BOE de 20 de febrero de 2.010), que ha atribuído al TC el

[45] PARLAMENTO VASCO, *Trabajos parlamentarios de la Ley de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos. 1.987.*

conocimiento de la impugnación de las Normas Forales fiscales, y lo ha excluído de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Todo esto es tratado en este trabajo con un mayor desarrollo, pero hemos incluído aquí este apunte a fin de clarificar, ya desde el principio, cual es el eje de esta evolución jurídica.

CAPITULO 2:

SISTEMA JURIDICO-POLITICO DE REGIMEN COMUN: DESCRIPCION PANORAMICA.

0.-PLANTEAMIENTO.

Una vez realizado el encuadramiento histórico, procede abordar el encuadramiento en clave de actualidad, comenzando por el del régimen común.

A este respecto, el presente Capítulo incluye una descripción panorámica del sistema jurídico-político de régimen común, comprensiva de los aspectos imprescindibles para el debido tratamiento jurídico de la cuestión planteada.

Junto a una breve indicación sobre la Organización Territorial del Estado, se examina con más detenimiento la Organización Territorial de las CCAA, constituída por las CTP del artículo 152-3 de la CE, como Nivel Territorial “subautónomico”.

Y se examinan, también, las principales líneas de estructuración del sistema de Fuentes del Derecho, con mirada especial al concepto de ley formal, y al valor, rango y fuerza de ley formal.

1.-LA DUALIDAD REGIMEN COMUN-REGIMEN FORAL.

Es tradicional en el Estado Español la concurrencia de dos regímenes jurídicos, uno denominado “régimen común”, establecido con carácter general para el conjunto del Estado, y otro denominado “régimen foral” propio de algunos territorios específicos.

Pero no debe confundirse el “régimen foral” con el ámbito territorial de aplicación de determinadas disposiciones. Por ejemplo, la legislación dictada por la CA de Galicia solamente se aplica en su ámbito territorial, de Galicia, pero no tiene

el carácter de “régimen foral”. El ordenamiento autonómico gallego proviene de un régimen jurídico creado para el conjunto del Estado, como es el de creación de CCAA, que está en el Título VIII de la CE, concebido como derecho para regir en todo el territorio estatal; que, por ello, claramente forma parte del “régimen común”.

Lo que ocurre es que la aplicación de ese “régimen común” constitucional ha dado lugar a la creación de varias CCAA, y, entre ellas, la del ejemplo, la CA de Galicia, con una producción competencial y legislativa territorializada; pero todo constituye una proyección del mismo “régimen común”; por ello, sus derivaciones territoriales también son “régimen común”.

Mientras que el “régimen foral”, tanto en su origen como en su actualidad, sólo es propio de determinados territorios, y los demás resultan totalmente ajenos a él.

El TC[46] conceptúa muy claramente el “régimen foral” a través del concepto de los “territorios forales” contemplados en la Disposición Adicional Primera de la CE, al decir que se refiere a “aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las Provincias Vascongadas y de Navarra.”

Pero no debe circunscribirse el “régimen foral” al “derecho civil foral”, que es el que principalmente nos ha acompañado en el período franquista[47]. El TC[48] ha

[46] STC 76/1.988, de 26 de abril, FJ-2.
[47] Salvo en Navarra, y algo en Araba-Alava.
[48] STC 88/1.993, de 12 de marzo, FJ-1, párrafo cuarto, inciso final.

señalado que el "régimen foral" se extiende más allá de la foralidad civil, para incidir, también, y de un modo muy importante, en el ámbito jurídico-público.

Está plenamente aceptada esa terminología de régimen común y régimen foral. Un ejemplo de ello es el Concierto Económico, que lo utiliza con profusión. Y asimismo, la Jurisprudencia. Incluso, aparece en otras disposiciones ajenas a la foralidad[49].

Hoy día, el "régimen foral" se encuentra contemplado en la Disposición Adicional Primera de la CE, que constituye su cabecera.

Ahora, se describen aquellos aspectos del "régimen común" que tienen una relación directa con el objeto de este trabajo. Y en el Capítulo siguiente se verán las características del "régimen foral", y su articulación con el "régimen común".

2.-CONTEXTO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

2.1.-Concepto. Niveles Territoriales.

Como es conocido, el término "Estado" puede ser objeto de una doble posible acepción:

-"Estado-Organización": expresa el conjunto de Instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, que atienden los intereses y la gestión propia del conjunto del Estado y de la población comprendida en su territorio[50] (el Rey Jefe del Estado, el Gobierno del Estado,…).

[49] Por ejemplo, el artículo 9 de la Ley 12/1.983, de 14 de octubre (del Estado), al referirse a las CA uniprovinciales, dice que asumirán, también, las competencias y los Recursos que en el "régimen común" correspondan a la Diputación Provincial".

[50] El artículo 2 de la CE dice que "la CE se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española".

-“Estado-Comunidad”: expresa el conjunto de Entes y Poderes Públicos existentes dentro del ámbito territorial del Estado. Comprende el que se ha conceptuado antes como “Estado-Organización”, así como a todos los Entes descentralizados, CCAA y EELL.

Así lo ha señalado desde un principio el TC[51]:

> “… el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibológica. En ocasiones (así artículos 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su Título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así en los artículos 3.1, 149, 150) por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales y centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las CCAA y otros entes territoriales autónomos”.

El derecho político y constitucional utiliza la expresión ”forma de Estado”, para significar el modo en que el “Estado-Comunidad” se organiza territorialmente en el “Estado-Organización” y en otros entes descentralizados, y la caracterización de estos últimos.

La “Organización Territorial” es el conjunto de entes públicos territoriales descentralizados que existen en el conjunto del sistema público. Junto con el Estado-Organización, conforman lo que se ha calificado de Estado-Comunidad.

Dado que los entes públicos territoriales descentralizados se corresponden con ámbitos territoriales sucesivos, que van decreciendo de unos entes a otros, solemos calificarlos como “Niveles Territoriales”. De esta manera, cada “Nivel Territorial” expresa un tipo de ente público territorial descentralizado. Así puede hablarse de Nivel Territorial estatal o Estado-Organización, Nivel Territorial

[51] STC 32/1.981, de 28 de julio, FJ-5, párrafo cuarto.

autonómico o CCAA, Nivel Territorial autonómico vasco o CAPV, Niveles Territoriales locales o EELL.

2.2.-Descripción.

2.2.1.-El artículo 137 de la CE.

El artículo 137 de la CE establece lo siguiente:

> "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

La Organización Territorial del Estado que así resulta, ha sido abordada por el TC[52] diciendo que "la CE prefigura… una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son, fundamentalmente, el Estado, titular de la soberanía, las CCAA, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito". El resto de la Jurisprudencia se sitúa, también, en esa dirección[53].

Teniendo en cuenta la doctrina clásica de la división y separación de poderes, resulta el siguiente sistema de Organización Territorial del Estado:

-El Estado-Organización, dotado de Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

-Las CCAA, dotadas de Poder Legislativo y Ejecutivo.

-Las EELL, dotadas de lo que, en los Niveles Territoriales superiores, se corresponde con el Poder Ejecutivo.

---

[52] STC 32/1.981, de 28 de julio, FJ-3.
[53] STS de 1 de febrero de 1.993, FJ-5, entre otras.

2.2.2.-Nivel Territorial estatal o Estado-Organización.

El denominado como Nivel Territorial estatal, o Estado-Organización, expresa la soberanía del Estado[54], y viene constituído por las Instituciones Generales que, distribuídas por Poderes, son las siguientes:

-La Corona[55].

-Poder Legislativo: Cortes Generales, constituídas por las dos Cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado[56]. Situándose bajo su dependencia las siguientes Instituciones parlamentarias: el Defensor del Pueblo[57] y el Tribunal de Cuentas en su función fiscalizadora[58].

-Poder Ejecutivo: Gobierno y Administración Pública[59]. El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno[60]. El Delegado del Gobierno en las CCAA[61].

-Poder Judicial: Tribunal Supremo, Juzgados y Tribunales[62]. Ministerio Fiscal[63]. Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno del Poder Judicial[64]. Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA[65].

54 Preámbulo, párrafo primero, y artículo 1-2, de la CE.
55 Título II de la CE.
56 Títulos III y V de la CE.
57 Artículo 54 de la CE.
58 Artículo 136 de la CE.
59 Títulos IV y V de la CE.
60 Artículo 107 de la CE.
61 Artículo 154 de la CE.
62 Título VI de la CE.
63 Artículo 124 de la CE.
64 Artículo 122 de la CE.
65 Artículo 152-1-2º de la CE.

-Otras Instituciones Jurisdiccionales: el Tribunal Constitucional[66], y el Tribunal de Cuentas en su función jurisdiccional de enjuiciamiento de la responsabilidad contable[67].

El Estado-Organización tiene atribuídas las competencias señaladas en el artículo 149-1 de la CE, y cualesquiera otras no atribuídas a los Entes descentralizados[68].

A fin de no complicar la redacción, siempre que se pretenda hacer referencia al Estado-Organización, se aludirá al Estado, sin más, ya que es la referencia citada más frecuente. Cuando se pretenda hacer referencia al Estado-Comunidad, se utilizará toda la expresión completa.

2.2.3.-Nivel Territorial autonómico o CCAA.

Las dos acepciones del término “Estado”, “Estado-Organización” y “Estado-Comunidad”, podrían ser trasladadas de modo paralelo a las CCAA, pudiendo apreciar en ellas un doble significado, como “CA-Organización” y como “CA-Comunidad”. A efectos de la determinación del Nivel Territorial, la acepción es la estricta de “CA-Organización”, por lo que es la que se toma aquí.

La CE no crea CCAA, sino que contempla su posible creación[69], que queda remitida a la iniciativa de los correspondientes territorios, mediante el reconocimiento de la autonomía de los mismos, lo que se lleva a cabo en los siguientes preceptos:

-El artículo 2 de la CE, que dice:

[66] Título IX de la CE.
[67] Artículo 136 de la CE.
[68] Artículo 149-3 de la CE, respecto a las CCAA.
[69] El artículo 137 de la CE alude a “las CCAA que se constituyan”.

> "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas."

-El artículo 143-1 de la CE, que dice:

> 1.-En el ejercicio del derecho da la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

Dichos preceptos se complementan con el artículo 137 de la CE, que dispone que las CCAA, junto a Municipios y Provincias, gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

En consecuencia, la autonomía de las CCAA tiene una doble vertiente, para la creación de la CA correspondiente, y para su desenvolvimiento una vez creada.

La creación de una CA se realiza por su correspondiente Estatuto de Autonomía, que se aprueba por el Estado mediante una Ley Orgánica[70], pero a través de un procedimiento específico y diferente al de las Leyes Orgánicas, de acuerdo con los siguientes sistemas:

-Sistema ordinario. La iniciativa "corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla"[71]. Además, hay reglas especiales para supuestos

[70] Artículo 81 de la CE.
[71] Artículo 143-2 de la CE.

específicos[72]. A partir de la iniciativa "el proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley"[73].

-Sistema especial. Procede "cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una Ley Orgánica"[74]. También hay una regla especial para los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía[75]. A partir de la iniciativa, el proyecto de Estatuto de Autonomía se elabora por una Asamblea compuesta por todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno; una vez aprobado el proyecto de Estatuto de Autonomía por la citada Asamblea de Parlamentarios, será examinado por la Comisión Constitucional del Congreso, junto con una Delegación de la Asamblea proponente; y si se alcanzare Acuerdo, el texto resultante será

---

[72] Para sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143 (artículo 144-c) de la CE), que se aplicó en las provincias de Almería y Segovia.
En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante Acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes (Disposición Transitoria Primera de la CE).

[73] Artículo 146 de la CE.

[74] Artículo 151-1 de la CE.

[75] Disposición Transitoria Segunda de la CE: "Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico."

sometido a referéndum y, una vez superado éste, será remitido a las Cortes Generales[76]. Se aplicó en las CCAA del País Vasco, Cataluña, Galicia[77] y Andalucía[78].

-Sistema singular: la CA de Madrid. Las Cortes Generales podrán, mediante Ley Orgánica, y por motivos de interés nacional, "autorizar la constitución de una CA cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143"[79]. Se aplicó para la constitución de la CA de Madrid[80].

-Sistema foral: la Comunidad Foral de Navarra. El acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se llevó a cabo por una vía peculiar, según lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la CE, mediante Acuerdo entre la Administración del Estado y la Diputación Foral de Navarra, conforme a los principios de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1.841, antes de su aprobación por las Cortes Generales como Ley Orgánica, que fue la Ley Orgánica 13/1.982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA, sin más).

El TC[81] ha dicho que, a pesar de esa vía peculiar, de que esa Ley Orgánica no lleve el nombre de Estatuto de Autonomía, y de que no se diga que es una CA, la Comunidad Foral de Navarra se configura, dentro del marco constitucional, como una CA con denominación y régimen específicos. Además, Navarra puede incorporarse a la CAPV cumpliendo los requisitos constitucionales[82], pero no lo ha hecho hasta el momento.

---

[76] Artículo 151-2 de la CE.
[77] Iniciativa de la Disposición Transitoria Segunda de la CE.
[78] Iniciativa del artículo 151-1 de la CE.
[79] Artículo 144-a) de la CE.
[80] Por Ley Orgánica 6/1.982, de 7 de julio. Después se aprobó su Estatuto de Autonomía de acuerdo con el sistema ordinario antes expuesto.
[81] STC 16/1.984, de 6 de febrero, FJ-2 y 3.
[82] Disposición Transitoria Cuarta de la CE.

En realidad, este sistema seguido en la Comunidad Foral de Navarra, pertenece al régimen foral, que es objeto del Capítulo siguiente. No obstante, se ha incluído aquí para completar los sistemas de creación de CCAA.

El Estatuto de Autonomía es la "norma institucional básica de la CA"[83], y sólo puede ser modificado por el procedimiento establecido en el mismo, que requerirá la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica (para los Estatutos de Autonomía del sistema ordinario)[84], y, además, referéndum (para los Estatutos de Autonomía del sistema especial)[85].

La observancia de los sistemas, ordinario o especial, de creación de las CCAA, tiene una doble relevancia:

-Por una parte, en la organización institucional de la CA, pues la de las CCAA creadas a través del sistema especial del artículo 151 de la CE, ha de basarse en la prevista en el artículo 152 de la CE (Asamblea Legislativa,…..).

-Por otra parte, en las competencias asumidas por la CA de que se trate, pues el marco competencial es diferente según el sistema de creación seguido (sistema ordinario: marco de competencias asumibles según el artículo 148 de la CE; sistema especial: marco de competencias asumibles, constituído por todas las que no están reservadas al Estado en el artículo 149-1 de la CE). Además, como las CCAA creadas a través del sistema especial del artículo 151 de la CE, han de disponer de una Asamblea Legislativa, es obvio que han de asumir competencias de esa naturaleza legislativa.

Posteriormente, la mayor parte de los Estatutos de Autonomía inicialmente aprobados han sido modificados, pero su examen excede del objeto de este trabajo.

---

[83] Artículo 147 de la CE.
[84] Artículo 147-3 de la CE.
[85] Artículo 152-2 de la CE.

Todas las CCAA tienen autonomía política, que expresa la disponibilidad de Poderes Legislativo y Ejecutivo, constituídos por las Instituciones previstas en su correspondiente Estatuto de Autonomía o creadas en su propia legislación, y suelen ser las siguientes[86]:

-Poder Legislativo: Asamblea Legislativa, con la denominación concreta adoptada en cada caso. Situándose bajo su dependencia las siguientes Instituciones Parlamentarias: las similares al Defensor del Pueblo y al Tribunal de Cuentas en su función fiscalizadora, cuando existan, con ese nombre u otro similar.

-Poder Ejecutivo: Consejo de Gobierno o Gobierno Autonómico, y Administración Pública.

El Nivel Territorial autonómico o CCAA, tiene atribuída las competencias señaladas en sus correspondientes Estatutos de Autonomía[87]

2.2.4.-Niveles Territoriales locales o EELL.

Los Municipios y las Provincias son EELL (artículos 140 y 141 de la CE). Constituyen la parte más importante de la Administración Local.

La CE no alude a su creación, pues parte de la existencia previa de este tipo de entidades, a diferencia de las CCAA, que no existían con anterioridad a la CE.

No obstante, el artículo 137 de la CE cita a los Municipios y a las Provincias, y les garantiza autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, autonomía que puede incidir en su organización y en su desenvolvimiento.

[86] Todas las CCAA siguen la estructura institucional establecida en el artículo 152-1 de la CE para las del sistema especial.

[87] Sin perjuicio de las que deriven del artículo 150 de la CE.

Así como la creación y configuración de las CCAA se lleva a cabo por sus correspondientes Estatutos de Autonomía, las EELL carecen de una disposición específica similar, y su creación y configuración tiene lugar mediante la legislación del Estado y de la correspondiente CA, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Pero respetando el umbral mínimo que exige la garantía institucional de autonomía, que reconoce el artículo 137 de la CE, tal como ha interpretado el TC[88].

El Estado tiene reservada la competencia de "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas" (artículo 149-1-18 de la CE), y el TC[89] ha dicho que esa competencia comprende la determinación del modelo territorial, que, a su vez, comprende la determinación de las materias en las que han disponer de competencia los Municipios y las Provincias, como materialización de la autonomía constitucionalmente reconocida a esas EELL, y, a partir de ahí, es el Ente Público competente sobre cada una de esas materias (el Estado y/o la CA) quien determinará las competencias concretas sobre tales materias.

Las EELL, en cuanto pertenecen a la Administración Local, pueden asumir, mediante esa legislación, competencias de naturaleza ejecutiva o administrativa. Por éso se dice que los Municipios y Provincias tienen autonomía administrativa.

Las demás Entidades integrantes de la Administración Local no tienen reconocida esa autonomía en la CE, y dependen de la legislación ordinaria.

Las Instituciones de los Municipios, Provincias y demás EELL, vienen reconducidas a su respectiva organización administrativa; que se inscribe en la funcionalidad que corresponde al Poder Ejecutivo en los Niveles Territoriales de ámbitos territoriales superiores, aunque la tipología orgánica difiere, sobre todo en función del principio democrático que pueda existir en cada una de ellas.

---

[88] STC 32/1.981, de 28 de julio, FJ-3, entre otras.
[89] STC 214/1.989, de 21 de diciembre, FJ-1.

2.3.-En particular, Nivel Territorial autonómico vasco o CAPV.

La CAPV ha sido creada en virtud del sistema especial del artículo 151 de la CE, y su Estatuto de Autonomía ha sido aprobado mediante la Ley Orgánica 3/1.979, de 18 de diciembre (del Estado), de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (CAPV)[90].

Por ello, responde a las características institucionales que se han señalado para las CCAA creadas mediante este sistema especial.

Tiene Poder Legislativo, constituído por el Parlamento Vasco[91], del que dependen, como Instituciones Parlamentarias, el Ararteko (similar al Defensor del Pueblo del Estado)[92], y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas[93].

Tiene Poder Ejecutivo, constituído por el Gobierno Vasco y el Lehendakari, y la Administración Pública[94].

Las competencias, recogidas en su EAPV, se atribuyen en el marco del artículo 149-1 de la CE, que es el de las CCAA del sistema especial[95].

2.4.-En especial, las CCAA uniprovinciales.

[90] Sobre la elaboración del EAPV puede consultarse:
TAMAYO SALABERRIA, V. y C. *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika.* Diputación Foral de Alava, con la colaboración del Instituto de Historia del Derecho de Euskal Herria 1.981.
CORTES GENERALES *Trabajos parlamentarios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco. 1.984.*

[91] Capítulo I del Título II del EAPV.

[92] Artículo 15 del EAPV.

[93] Creado por Ley del Parlamento Vasco.

[94] Capítulo II del Título II del EAPV.

[95] En el Capítulo 4, apartado 1, se expone el sistema de competencia de la CAPV, como referencia para el estudio de la competencia de los TTHH.

A consecuencia del Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 6/1.980, de 17 de diciembre (de la CA de Cataluña), sobre "Transferencia urgente y plena de las Diputaciones Provinciales a la Generalidad", el TC abordó la cuestión de las CCAA uniprovinciales y de su adecuación a la CE, teniendo en cuenta que la Provincia es una Entidad Local de existencia necesaria según el artículo 137 de la CE. A este respecto, el TC dijo lo siguiente[96]:

> "Es necesario distinguir, sin embargo, de acuerdo con la Constitución y desde la perspectiva territorial, entre las Comunidades cuyo ámbito comprenda varias provincias y aquellas otras de carácter uniprovincial que puedan constituirse cuando se den los supuestos previstos en los artículos 143 y 144 de la Constitución. En el primer caso, de acuerdo con las ideas antes expuestas, parte de las competencias que hasta ese momento fueron de las provincias pasarán a ser funciones de la Comunidad a la que habrá también que atribuir, en consecuencia, la parte correspondiente de los recursos provinciales y, lógicamente, de los servicios de esa naturaleza, reduciendo en consecuencia, por así decir, el ámbito de competencias de la entidad provincial. Esta resultará, por el contrario, potenciada en aquellos otros casos en que, bien por tener la provincia caracteres propios de la región histórica (artículo 143) bien en virtud de una autorización especial de las Cortes (artículo 144.a) una sola provincia se erija en Comunidad autónoma, asumiendo así un superior nivel de autonomía, y estando en este caso confiando su gobierno y administración a la Comunidad, tal y como permite el artículo 141.2 de la Constitución."

Dicho criterio fue reiterado después[97] diciendo:

> "En cuanto a las Comunidades uniprovinciales, debe ponerse de manifiesto que el contenido del artículo 15 del Proyecto -impugnado por la Generalidad de Cataluña por regular «ad cautelam» una materia propia de los Estatutos de Autonomía-aparece recogido explícita o implícitamente en los Estatutos de dichas Comunidades -todos ellos posteriores al texto inicial del proyecto (así en los de Asturias, artículo 20 y disposición transitoria 2.ª 4; Cantabria, artículo 31 y

[96] STC 32/1.981, de 28 de julio, FJ-3, párrafo sexto.
[97] STC 76/1.983 citada, FJ-18, párrafo segundo.

> disposición transitoria 3.ª; Madrid, disposición transitoria 4.ª; Murcia, artículo 18 y disposición transitoria 2.ª 4; y la Rioja, artículo 14 y disposición transitoria 1.ª) -y el valor del mismo para un futuro legislador estatutario no sería otro que el de una simple directriz que podría seguir o no libremente."

Después de estas palabras, reconoce la procedencia de la "integración de la Diputación Provincial en la Comunidad uniprovincial"[98].

De este modo, el TC[99] salvó la constitucionalidad del que se convirtió en el artículo 9 de la Ley 12/1.983, de 14 de octubre (del Estado), del Proceso Autonómico[100], que dice lo siguiente:

> "1. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales que se constituyan, la Diputación Provincial quedará integrada en ellas, con los siguientes efectos:
>
> a) Una vez constituídos los órganos de representación y gobierno de la Comunidad Autónoma o en el momento que establezcan los respectivos Estatutos, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación.
>
> b) La Administración provincial quedará totalmente integrada en la Administración autonómica.
>
> c) La Comunidad Autónoma, además de las competencias que le correspondan según su Estatuto, asumirá la plenitud de las competencias y de los recursos que en el régimen común correspondan a la Diputación Provincial.

---

98 STC 76/1.983 citada, FJ-21, párrafo segundo.

99 STC 76/1.983 citada.

100 Se interpusieron recursos previos de inconstitucionalidad Nº 311, 313, 314, 315 y 316/1.982, que fueron acumulados, por el Gobierno Vasco (CAPV), por el Parlamento Vasco (CAPV), por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (CA Cataluña), por el Parlamento de Cataluña (CA Cataluña) y por 50 Diputados representados por Don Juan Carlos Aguilar Moreno, contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica (del Estado), de Armonización del Proceso Autonómico (conocido como Proyecto de LOAPA). Una vez dictada la STC 76/1.983, que los resolvió, la parte del Proyecto de LOAPA no declarada inconstitucional se convirtió en esa Ley 12/1.983, y, entre otros preceptos, el artículo 9 que se transcribe.

> d) La Comunidad Autónoma se subrogará en las relaciones jurídicas que deriven de las actividades anteriores de la Diputación Provincial.
>
> 2. Las Comunidades Autónomas uniprovinciales tendrán además el carácter de Corporación representativa a que se refiere el artículo 141.2 de la Constitución."

Ello tiene plena lógica. Un mismo colectivo social dispone de dos Organizaciones Públicas propias, la Provincia y la CA, y su conformación como una CA uniprovincial, se vertebra del siguiente modo:

-La CA tiene su esfera de intereses y competencias, y la Provincia tiene la suya.

-Las dos esferas coexisten, pero son gestionadas por una única Institución, que es la de la CA, desapareciendo la Institución de la Provincia (la Diputación Provincial).

-Se respeta la necesaria existencia de la Provincia, que se manifiesta en la esfera de sus intereses y competencias, diferente a la de la CA. Pero todas se gestionan por la Institución autonómica.

-Dado que el "gobierno y administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo" (artículo 141-2 de la CE), la CA uniprovincial asume el carácter de dichas Corporaciones. Pero es una "Corporación de carácter representativo" de naturaleza autonómica, no local, dado que es la naturaleza del Ente que asume la gestión provincial, que es la CA.

Después se dictó la LBRL, cuyo artículo 40 dispuso lo siguiente:

> "Las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la Foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones

provinciales. Se exceptúa la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en los términos de su Estatuto propio".

3.-PREVISION CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS CCAA: LAS CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES PROPIAS, DEL ARTICULO 152 DE LA CE, COMO NIVEL TERRITORIAL "SUBAUTONOMICO".

3.1.-Previsión constitucional y regulación.

3.1.1.-Previsión constitucional.

El artículo 152-3 de la CE dice lo siguiente:

> "3. Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.".

ENTRENA CUESTA[101] ha descrito el origen de este precepto en los siguientes términos:

> "La introducción de este apartado se debe a una enmienda in voce presentada por el Grupo Socialista de Cataluña y que defendió el señor Raventós en los siguientes términos: <<el razonamiento y defensa de esta enmienda in voce puede resumirse en las siguientes consideraciones: de una parte, la concepción que creo compartimos todos los Grupos de esta Comisión, de que la Constitución debe ser entendida como una Constitución abierta, como texto que facilita la capacidad creadora, la creación para estimular y dar cauce a las fuerzas potenciales que guardan aún nuestros pueblos; por otra parte, la constatación empírica de que en muchas nacionalidades y regiones de España existen realidades territoriales, geográficas, con un conjunto socio-

[101] ENTRENA CUESTA, R., *Comentario al artículo 152-3 de la CE*, en VVAA, *Comentarios a la Constitución* (GARRIDO FALLA, F., y OTROS), Civitas, segunda edición, 1.985, página 2.293.
Idem, tercera edición 2.001, página 2.597.

> económico-político que aglutina y verifica en solidaridad el quehacer colectivo de los habitantes que en ella viven. No me voy a referir a muchos, pero sí a unas muy concretas, que son las que mejor conozco: las comarcas catalanas. Nuestra enmienda trata de recoger la posibilidad de que las entidades autonómicas puedan reconocer, establecer e institucionalizar estas realidades con personalidad jurídica plena. Esta posibilidad, no sólo no está en contradicción con la acción del Estado, sino, al contrario, puede completar la acción política en el sentido genérico de la palabra, de la acción del Estado, de la acción de los Gobiernos autónomos, llevándola a todos los rincones del país, con lo que se daría satisfacción a una vieja aspiración del movimiento comarcalista, viva y profundamente sentida no solamente en Cataluña>>."

El citado precepto está contemplando unas "circunscripciones territoriales propias" de los Estatutos de Autonomía (y, por tanto, de las CCAA), que pueden alcanzar la consideración de un Nivel Territorial y, además, de un Nivel Territorial diferente a los demás establecidos en la CE (en adelante, serán identificadas como CTP, sin más).

3.1.2.-Regulación.

En primer lugar, hay que citar a la CE en ese artículo 152-3 que se ha transcrito.

Dada la redacción de dicho artículo 152-3, y su remisión a los Estatutos de Autonomía, éstos también forman parte de la regulación de estas CTP, con el mismo valor y rango de los Estatutos de Autonomía en nuestro sistema de Fuentes del Derecho.

El artículo 152-3 de la CE es el único precepto que contiene ésta sobre ese ente público, aunque se ha destacado la similitud con el artículo 141-3 de la CE, de la que luego se tratará.

Por remisión expresa de dicho precepto constitucional, los Estatutos de Autonomía son las disposiciones que pueden contemplar este ente público.

Pero son los Estatutos de Autonomía de las CCAA constituídas mediante el sistema del artículo 151 de la CE, porque el artículo 152 (en el que se integra la previsión de este ente público), se está refiriendo únicamente a esa clase de CCAA.

Aunque no se dice expresamente, en cuanto a las demás CCAA constituídas por el sistema ordinario del artículo 146 de la CE, parece que podrán tener esa posibilidad, "transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos" (artículo 148-2 de la CE), pues, si pueden igualar a las CCAA del artículo 151 de la CE en las competencias, es lógico pensar que también lo puedan hacer en un tema menos importante como éste de las CTP del artículo 152-3.

Por tanto, también son fuentes reguladoras de este ente público los Estatutos de las CCAA, si lo hubiesen contemplado.

3.2.-Consideración como ente público territorial.

3.2.1.-Ente público territorial y Nivel Territorial de la Organización Territorial. Territorio y población.

El precepto constitucional, cuando contempla estas CTP, no lo hace como una simple división geográfica del territorio de la Comunidad Autónoma (al modo de una de las características tradicionales de la Provincia, que ha pasado al artículo 141-1 de la CE), sino que dice que "gozarán de plena personalidad jurídica". Por ello, el artículo 152-3 de la CE está contemplando la posibilidad de existencia de un auténtico "ente público".

Sin embargo, el citado precepto constitucional no determina la naturaleza de ese ente público, de entre las dos modalidades tradicionales:

-Ente público "territorial", para la atención o gestión de los intereses y asuntos que se consideren propios del colectivo social asentado en su ámbito territorial.

-Ente público "institucional", para la realización de fines, actividades o cometidos concretos y específicos, pertenecientes al ámbito propio de otros entes públicos territoriales.

Aunque esos términos "territorial" e "institucional", han tenido su expresión y arraigo en el mundo de las Administraciones Públicas, pueden ser empleados en relación a cualesquiera entes públicos, a pesar de que excedan de la cualidad de meras Administraciones Públicas.

Dice un viejo principio jurídico que "no hay que distinguir donde la ley no distingue". Traído a este precepto constitucional, podríamos decir, también aquí, que no hay que distinguir donde ese precepto no distingue, de lo que cabría deducir que permite la existencia de entes públicos de cualquiera de las dos modalidades citadas[102]. De este modo, será el correspondiente Estatuto de Autonomía la disposición que determina la modalidad concreta de entre las dos posibles.

Sin embargo, existen dos argumentos que inclinan la balanza en favor de considerar que el artículo 152-3 de la CE está contemplando entes públicos de carácter "territorial", y no de carácter "institucional", que son los siguientes:

a)En primer lugar, que el propio artículo 152-3 de la CE alude a circunscripciones "territoriales" propias, calificativo "territorial" que se emplea cuando se trata de referirse a entes públicos "territoriales". En efecto, el término

[102] ENTRENA CUESTA, R. *Comentario al artículo 152-3 de la CE*, en VVAA *Comentarios a la Constitución,…*, obra citada, página 2.294.
Idem, tercera edición, página 2.598.
REBOLLO PUIG, M., *Artículo 152-3 CE La agrupación de Municipios* , en VVAA *Comentarios a la CE, XXX Aniversario* (Directores: María Emilia CASAS BAAMONDE y Miguel RODRIGUEZ-PIÑEIRO y BRAVO-FERRER), Wolters Kluver, 2.009, página 2.547.

“territorial” no puede entenderse que expresa el ámbito “territorial” de un ente público, porque todos los entes públicos, sean territoriales o institucionales, tienen un ámbito “territorial” sobre el que ejercen su competencia y actúan. De este modo, no tiene sentido cualificar un ente con el término “territorial”, en un sentido que tiene todo ente; sería una sobreabundancia o reiteración innecesaria, y se supone que, en Derecho, cada término tiene su propia operatividad, pero tiene alguna. Por ello, ha de considerarse que, en este caso, las circunscripciones “territoriales” propias están significando entes públicos territoriales.

b)En segundo lugar, la consideración de estas CTP como entes “institucionales”, carece de la relevancia necesaria para que hayan de disponer de una previsión constitucional, en el máximo nivel normativo. Por ello, si se descarta a la modalidad de ente “institucional”, sólo cabe pensar en que estas CTP son auténticos entes públicos “territoriales”.

c)En tercer lugar, además, las competencias de las CCAA, tanto sobre su propia organización, como sobre el Régimen Local, permiten la creación de circunscripciones de ámbito territorial inferior al autonómico como entes “institucionales”. Desde esa perspectiva, resulta innecesaria una previsión constitucional como ésta para esa finalidad. Por ello, y en la idea de que tal previsión constitucional tenga una operatividad real y efectiva, sólo cabe entender que se refiere a entes públicos “territoriales”.

En definitiva, el artículo 152-3 de la CE está permitiendo a los Estatutos de Autonomía que establezcan CTP, o sea, entes públicos “territoriales”, cuyo ámbito territorial no exceda del autonómico.

Todo ente público territorial conforma un tipo de Nivel Territorial, con el concepto que se ha señalado antes, pues pertenece a alguna clase de entes territorialmente descentralizados.

Por esa misma razón, y en cuanto Nivel Territorial que supone, forma parte de la Organización Territorial del Estado y, en su caso, también de la de los entes públicos territoriales de ámbitos territoriales superiores.

Todo ente público territorial, y todo Nivel Territorial, pertenece, de alguna manera, a la "línea de descentralización territorial" del Estado, aunque se pueda encontrar más próximo o más lejano del Estado-Organización, en función de la distancia que exista entre la extensión de su ámbito territorial, y la del Estado-Organización. Por esa razón, se dice que dicho ente público territorial forma parte de la Organización Territorial del Estado, o sea, forma parte de la descentralización territorial operada a partir del Estado-Organización.

Esa misma idea puede predicarse de los entes públicos territoriales respecto a entes públicos territoriales subestatales que tengan un ámbito territorial superior al de aquéllos. Un ente público territorial y su Nivel Territorial pertenecen, de alguna manera, a la "línea de descentralización territorial" de los entes públicos territoriales de ámbito territorial superior, pudiendo detentar una posición más próxima o más lejana respecto a éstos, según su extensión territorial. Por esa razón, se dice que dicho ente público territorial forma parte de la Organización Territorial de los mencionados entes públicos territoriales de ámbito territorial superior, o sea, forman parte de la descentralización territorial existente desde esos entes públicos territoriales superiores.

La cualidad de Nivel Territorial, y su pertenencia a la Organización Territorial, deriva de la sola condición de entes públicos "territoriales". Pero además, viene corroborado por el propio artículo 152-3 de la CE, que califica a estas CPT como "propias" de la CA a que pertenecen, término que expresa que aquéllas se encuentran en la "línea de descentralización territorial" de la CA y, por tanto, pertenecen a la Organización Territorial de esa CA. Al mismo tiempo, al pertenecer a la Organización Territorial de la CA, también están perteneciendo a la Organización Territorial del Estado, pues ha de entenderse que todo ente descentralizado territorialmente dentro del ámbito territorial del Estado-

Organización, forma parte de la Organización Territorial del Estado-Comunidad, aunque se encuentre en un lugar remoto en esa línea.

La población, como elemento determinante de estas CTP del artículo 152-3 de la CE, es el colectivo social al que atienden dichas CTP, y cuyos intereses gestionan las mismas.

Salvo que se acoja a algún criterio de determinación directa de ese colectivo social, éste suele venir determinado por el "asentado" en el territorio al que extiendan su ámbito dichas CTP. Esta es una característica general de los entes públicos territoriales, descentralizados e infraestatales.

La pertenencia al Estado-Organización se mide por la nacionalidad española a que se refiere el artículo 11 de la CE, en razón a aquél expresa la soberanía del Estado.

La cualidad de colectivo "asentado" en un territorio, en los entes públicos territoriales infraestatales, suele derivarse de algún criterio de conexión con, o de pertenencia al, ente público territorial de que se trate, aquí las CTP del artículo 152-3 de la CE.

La pertenencia al colectivo autonómico vasco (la nacionalidad del Pueblo Vasco o Euskal Herria, al que se refiere el artículo 1 del EAPV), viene determinada por la condición política de vasco, que la tendrán quienes tengan "la vecindad administrativa, de acuerdo con las Leyes Generales del Estado, en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma" (artículo 7-1 del EAPV).

La pertenencia al colectivo municipal (la "vecindad"), viene determinada por el empadronamiento en el respectivo Municipio.

Y la pertenencia al colectivo provincial, viene determinada por la "vecindad" en cualquiera de los Municipios integrantes del ámbito territorial de la respectiva Provincia.

Puede apreciarse que, en todos esos supuestos, la pertenencia a un Nivel Territorial, deriva del empadronamiento en algún Municipio, y desde ahí hacia arriba.

En las CTP del artículo 152-3 de la CE, y a falta de otra determinación específica, habría que pensar que su población vendría constituída por el colectivo social de personas empadronadas en cualquiera de los Municipios integrantes del ámbito territorial de la CTP de que se trate. Pues es el criterio que opera en los demás Niveles Territoriales, y, en particular, en el de la CAPV, según se ha expresado. Criterio que también viene confirmado, de alguna manera, por el artículo 152-3 de la CE, al contemplar estas CTP establecidas mediante la "agrupación de municipios limítrofes", pareciendo querer apuntar a que la pertenencia a alguno de ellos implica, también, la pertenencia a dichas CTP.

3.2.2.-Ente público territorial no necesariamente local.

El artículo 152-3 de la CE dice que los Estatutos de Autonomía podrán establecer CTP, "mediante la agrupación de municipios limítrofes".

La doctrina vincula estas CTP al ámbito de las EELL, y las vincula, también, al artículo 141-3 de la CE.

ENTRENA CUESTA[103] dice que "se trata de posibilitar que los Estatutos de las CCAA establezcan la comarca como ente local de carácter secundario"; y añade[104] que "tales entidades… tendrán, evidentemente, carácter local: por lo que

[103] ENTRENA CUESTA, R.*, Comentario al artículo 152-3 de la CE, en VVAA Comentarios a la Constitución…, obra citada, página 2.294.*
Idem tercera edición, página 2.598.
[104] Obra citada, página 2.295.

les serán aplicables los principios y normas propios de esta esfera de la Administración".

RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ[105] dice que "se refuerza en este precepto lo que establece el artículo 141-3 de la CE". Dado que éste se inscribe en la Administración Local, según este autor no cabe duda de que las CTP del artículo 152-3 de la CE, también pertenecen a esa Administración Local (lo cual viene corroborado por las demás consideraciones de dicho autor, todas ellas relativas a Comarcas y Municipios, como EELL).

REBOLLO PUIG[106] dice que, "tanto el apartado 3 del artículo 152 como el artículo 141-3 de la Constitución, con el que guarda íntima relación, tienen esencialmente el significado de autorización o habilitación para establecer entes locales intermedios entre el Municipio y la CA, entes distintos de la Provincia y de la Isla".

Y todos esos autores sitúan al artículo 152-3 de la CE en el objetivo de crear comarcas, como ente local intermedio entre el municipio y la provincia.

Pero ese precepto no determina que tales CTP tengan o hayan de tener naturaleza de EELL..

Se planten dos cuestiones:

a)En primer lugar, si las CTP del artículo 152-3 de la CE tienen naturaleza de las EELL que contempla la misma CE.

Idem, tercera edición, página 2.599.

[105] RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ, J., Articulo 152. *Estructura institucional de las CCAA*, en VVAA *Comentarios a la CE de 1.978*, Tomo XI, Artículo 143 a 158 (Director Oscar ALZAGA VILLAAMIL), Cortes Generales-Edersa, 1.999, página 428.

[106] REBOLLO PUIG, M., Artículo 152-3 *Las agrupaciones de Municipios,* en VVAA *Comentarios a la CE XXX Aniversario* (Directores: María Emilia CASAS BAAMONDE y Miguel RODRIGUEZ-PIÑEIRO y BRAVO-FERRER), Wolters Kluver, 2.009, página 2.546.y ss.

b)En segundo lugar, en caso de respuesta negativa a la cuestión precedente, si las CTP del artículo 152-3 de la CE, solamente pueden tener la naturaleza de EELL, aunque no sea de las contempladas en la CE.

En cuanto a la primera cuestión, y, dado que las CTP del artículo 152-3 de la CE las configura como "agrupación de municipios (limítrofes)", hemos de tomar, para realizar el contraste, las Entidades Locales que contempla la CE que también están configuradas como "agrupación de municipios", pues solamente ellas, por ser también "agrupación de municipios", podrían tener la misma naturaleza que las del artículo 152-3 de la CE.

Dichas Entidades Locales, contempladas en la CE con esa configuración de "agrupación de municipios", son las siguientes:

-La Provincia. El artículo 141-1 de la CE dice que "la Provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios….".

-Las agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia. El artículo 141-3 de la CE dice que "se podrán crean agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia".

Y ese artículo 141 de la CE se encuentra dentro del Capítulo II (del Título VIII) dedicado a la "Administración Local", razón por la que ambas entidades son Entes Locales.

Por una parte, las CTP del artículo 152-3 de la CE no son las Provincias del artículo 141-1 de la CE. La Provincia tiene garantizada su existencia, como ente público territorial en el artículo 137 de la CE; y el artículo 141-1 de la CE añade que la Provincia es una entidad local "con personalidad jurídica propia". El artículo 152-3 de la CE está facultando a los Estatutos de Autonomía para que puedan

establecer CTP, pudiendo ocurrir que así sea o que no sea, lo que se aviene mal con la obligatoria existencia de la Provincia. Además, el artículo 152-3 de la CE contempla a estas posibles CTP con "plena personalidad jurídica", lo que no sería necesario decir si fuesen las Provincias. Por todo ello, las CTP del artículo 152-3 de la CE no son las Provincias, sino entes diferentes a ellas.

Por otra parte, ha de analizarse si las CTP del artículo 152-3 de la CE son las "agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia" del artículo 141-3 de la CE. Y la respuesta ha de ser negativa por las siguientes razones:

-En primer lugar, hay una diferencia evidente, relativa a la extensión de la agrupación de municipios. Las agrupaciones de municipios del artículo 141-3 de la CE han de ser "diferentes de la Provincia"; lo cual quiere expresar que dichas agrupaciones de municipios han de tener una identidad institucional diferente a la de la Provincia; incluso, podrían tener la misma extensión que la de la Provincia, pero deben configurarse como entes diferentes a ésta. Mientras que las agrupaciones de municipios de las CTP del artículo 152-3 de la CE, sólo han de ser de municipios "limítrofes", pero no tienen que ser diferentes a la Provincia; o sea, una Provincia, en cuanto tal, podría ser, también, una CTP del artículo 152-3 de la CE. Ello marca una diferencia importante entre unas y otras.

-En segundo lugar, las "agrupaciones de municipios limítrofes" de las CTP del artículo 152-3 de la CE, han de estar establecidas en los Estatutos de Autonomía; mientras que las "agrupaciones de municipios" del artículo 141-3 de la CE pueden crearse, además de por los Estatutos de Autonomía, también fuera de ellos, tanto en la legislación estatal básica como en la legislación autonómica. Ello marca otra importante diferencia entre unas y otras.

-En tercer lugar, la CE no establece ninguna conexión entre las "agrupaciones de municipios" del artículo 141-3 de la CE y las "agrupaciones de municipios limítrofes" de las CTP del artículo 152-3 de la CE. Las "agrupaciones de municipios" del artículo 141-3 de la CE, no tienen por qué ser "todas" las

“agrupaciones de municipios” que se contemplen, ni, por tanto, tampoco las “agrupaciones de municipios limítrofes” del artículo 152-3 de la CE; y a la inversa, éstas últimas no tienen por qué ser “todas” las “agrupaciones de municipios” que se contemplen, ni, por tanto, tampoco las “agrupaciones de municipios” del articulo 141-3 de la CE. Cada una de estas clases de agrupaciones de municipios, fluye independientemente de la otra. Ello marca otra importante diferencia entre unas y otras.

En suma, se trata de “agrupaciones de municipios” que son diferentes, y que tienen su propio marco jurídico. Desde luego, podrían coincidir, si así se estableciese en su configuración, pero no tienen por qué hacerlo. Ello sería así si, por ejemplo, un Estatuto de Autonomía estableciese unas CTP de esa Comunidad Autónoma mediante la “agrupaciones de municipios limítrofes”, y, además, les atribuyese la cualidad de “agrupación de municipios” del artículo 141-3, como Entidades Locales. Pero nótese que ello se produciría por la libre voluntad del Estatuto de Autonomía, no porque tuviera que ser así.

De todo ello se desprende que las “agrupaciones de municipios limítrofes” del artículo 152-3 de la CE, no son las “agrupaciones de municipios” del artículo 141-3 de la CE, sin perjuicio de que puedan coincidir, pero en supuestos específicos en función de lo que establezcan los Estatutos de Autonomía; fuera de esos supuestos, se está ante “agrupaciones de municipios” de configuración potencialmente diferente.

En cuanto a la segunda cuestión (si las CTP del artículo 152-3 de la CE, solamente pueden tener la naturaleza de Ente Local, aunque ésta no sea de las contempladas en la CE), la respuesta ha de ser, también, negativa.

En efecto, dentro del Título VIII de la CE, el artículo 152-3 no pertenece al Capítulo II (de La Administración Local), sino al Capítulo III (“De las CCAA”); a diferencia del artículo 141, que sí pertenece al citado Capítulo II (y por lo que ha de reputarse que las agrupaciones de municipios de este último han de tener la

naturaleza de Entes Locales). Por esa razón, las “agrupaciones de municipios limítrofes” de las CTP del artículo 152-3 de la CE, no tienen por qué reputarse EELL; tal como se ha dicho, podrán serlo, pero solamente cuando así lo disponga el correspondiente Estatuto de Autonomía. Los Estatutos de Autonomía carecen de limitación en su marco jurídico que, a este respecto, es el artículo 152-3 de la CE.

Desde luego, la creación de comarcas como entes locales intermedios entre el municipio y la provincia, podría ser un objetivo inscribible en este artículo 152-3 de la CE. Pero no necesariamente. El precepto tiene una potencialidad mucho más amplia. Y así lo expresó el propio autor de la enmienda que dio lugar al texto de ese precepto, al aludir a las comarcas catalanas porque dijo que eran las que conocía bien, pero reconociendo otras muchas realidades territoriales.

REBOLLO PUIG[107] dice que “la habilitación es muy abierta. Sólo queda condicionada por tratarse de “<<agrupaciones de municipios>>” y añade que “pueden constituir figuras muy diferentes”. Sorprende que, tras esa consideración, se restrinja la configuración de estas CTP a la naturaleza de EELL.

Pero, además de los argumentos que se han expuesto, resulta eminentemente clarificadora la propia enmienda, de la que proviene el artículo 152-3 de la CE, al justificarla diciendo que “la Constitución debe ser entendida como una Constitución abierta, como texto que facilite la capacidad creadora, la creación para estimular y dar cauce a las fuerzas potenciales que guardan aún nuestros pueblos”. En este contexto, reducir estas CTP a EELL constituye una restricción totalmente injustificada.

De este modo, los Estatutos de Autonomía pueden establecer CTP, mediante la “agrupación de municipios limítrofes”, sin que hayan de tener, necesariamente, la naturaleza de EELL.

Como conclusión de las dos cuestiones planteadas:

[107] Obra citada, página 2.546.

a)Las “agrupaciones de municipios limítrofes” de las CTP del artículo 152-3 de la CE, no son la Provincia ni la ““agrupación de municipios” del artículo 141-3 de la CE (sin perjuicio de que puedan coincidir si así lo dispusiera libremente el Estatuto de Autonomía).

b)Las “agrupaciones de municipios limítrofes” de las CTP del artículo 152-3 de la CE, no tienen por qué tener, necesariamente la naturaleza de EELL.

3.2.3-Ente público territorial diferente a la correspondiente Comunidad Autónoma.

Las CTP del artículo 152-3 de la CE, carecen de la naturaleza de la CA a cuyo ámbito territorial pertenecen. No son una parte de esa CA, sino que son entes diferentes a ésta.

En efecto, la CA es una Organización política que atiende al colectivo social asentado en su territorio, o sea, gestiona sus intereses propios, a través de las competencias reconocidas como propias y mediante las Instituciones, también propias, creadas para ello.

Las CTP del artículo 152-3 de la CE, dispondrán de otras competencias distintas a las de la correspondiente CA. Aunque fuese la CA la que, en virtud de su Estatuto de Autonomía, atribuyese las competencias a sus CTP, aquélla y éstas tendrían competencias diferentes, pues no es habitual que, en este tipo de casos, se atribuyan competencias concurrentes.

Además, lo normal será que las CTP del artículo 152-3 de la CE, tenga un ámbito territorial inferior al de la CA; por tanto, al atender a los intereses propios del colectivo social asentado en su correspondiente territorio, atenderán a colectivos sociales diferentes.

Las indicadas características determinan que se trata de entes públicos diferentes entre sí.

Es más, aunque un Estatuto de Autonomía estableciese una única CTP, con ámbito territorial coincidente con el de la CA, también seguirían siendo entes públicos diferentes. Se trataría de dos entes públicos al servicio del mismo colectivo social (por tener el mismo territorio), pero con competencias diferentes. O sea, el mismo colectivo social contaría con dos entes públicos, cada uno con su esfera de intereses a gestionar, y de competencias a ejercer para su consecución. Esto está íntimamente relacionado con las CCAA uniprovinciales, antes expuestas, cuyo tratamiento jurídico se ha traído aquí para este supuesto similar de CA y única CTP del mismo ámbito territorial. Pero no hace falta ahondar más ello porque no es un supuesto, éste último, que se plantee en este trabajo.

Evidentemente, se está aludiendo a la CA-Organización[108], y no a la CA-Comunidad[109], pues estas CTP, como entes territoriales propios de la CA, pertenecen al conjunto de entes territorialmente descentralizados que componen dicha CA-Comunidad. Pero ésa no es la acepción cuando se comparan identidades institucionales, como es el caso, en que ha de tomarse la acepción estricta de CA-Organización.

3.3.-Configuración potencial según el marco constitucional.

3.3.1.-Inevitable carácter potencial.

Dado que el artículo 152-3 de la CE expresa la posibilidad de existencia de estas CTP, solamente supone el marco jurídico de la configuración “potencial” de éstas últimas, ya que la configuración “real” será la contenida en los Estatutos de Autonomía.

[108] En la acepción expresada en el apartado 2.2.3.
[109] En la acepción expresada en el mismo apartado 2.2.3.

Esa es la razón de que, en los apartados que siguen, cada uno de ellos venga acompañado del calificativo “potencial”, significando la posibilidad que ofrece el marco constitucional a los Estatutos de Autonomía para la creación específica de las CTP que hagan éstos últimos.

3.3.2.-Sistema de competencia (potencial).

La competencia de un ente público territorial es un instrumento para la gestión de los intereses del colectivo social de dicho ente.

El artículo 152-3 de la CE tampoco recoge ninguna competencia de estas CTP, ni siquiera alude a ningún criterio conforme al que los Estatutos de Autonomía puedan establecer sus competencias.

Ante la falta de toda especificación y limitación a ese respecto, puede sostenerse que los Estatutos de Autonomía gozan de libertad para atribuir competencias a sus CTP.

La cuestión que cabe plantearse es la de si esa libertad alcanza a la atribución de competencias de cualquier naturaleza, o sea, si los Estatutos de Autonomía pueden atribuir a sus CTP sólo competencias administrativas, o también pueden atribuirles competencias legislativas. No se plantea la misma cuestión respecto a competencias judiciales, dado que la Administración de Justicia pertenece a la competencia exclusiva del Estado según el artículo 149-1-5ª de la CE

Cuando se crea un ente público territorial, es siempre posible atribuirle competencias de naturaleza administrativa. El grado mínimo de presencia de un ente público territorial y de un Nivel Territorial en el conjunto del sistema público, es el de Administración Pública, con las consiguientes competencias administrativas. Lo mismo ocurre en este caso de las CTP del artículo 152-3 de la CE. A su

amparo, el correspondiente Estatuto de Autonomía podrá configurarlas como Administración Pública, con competencias de naturaleza administrativa.

Ya se ha analizado anteriormente que estas CTP del artículo 152-3 de la CE, no tienen por qué tener la naturaleza de EELL. Ni de las EELL contempladas en la CE, ni de ninguna otra.

Por tanto, si un Estatuto de Autonomía establece CTP, y las pretende configurar como Administración Pública, con competencias administrativas, puede hacerlo asignándoles naturaleza de EELL, o la de cualquier otra Administración Pública, incluso como una Administración Pública no homologable con las categorías ya existentes (diferente a la autonómica y a la local).

A partir de lo expuesto, cabe plantearse si los Estatutos de Autonomía pueden atribuir a sus CTP competencias legislativas. La respuesta ha de ser afirmativa por las siguientes razones:

a)En primer lugar, la inexistencia de toda limitación o especificación en el artículo 152-3 de la CE, conduce a deducir que cabe atribuir a estas CTP competencias de cualquier naturaleza, incluídas las competencias legislativas.

b)En segundo lugar, la pertenencia del artículo 152-3 de la CE al Capítulo III (del Título VIII), dedicado a las “CCAA”, y no al Capítulo II (del mismo Título VIII), dedicado a “la Administración Local”, impide tomar para estas CTP, las limitaciones que derivan de la condición de EELL que tienen los entes contemplados en dicho Capítulo II. Por otra parte, el citado Capítulo III ni siquiera se refiere a la Administración Pública, sino a las CCAA, por lo que tampoco puede considerarse que el artículo 152-3 haya de moverse en un marco administrativo de atribución de competencias a las CTP. Es más, si la denominación y contenido del Capítulo III al que pertenece el artículo 152-3 de la CE, constituyen una posible pauta sobre la atribución de competencias a estas CTP, ello conduciría a interpretar que dichas

competencias podrían tener la misma naturaleza que las atribuíbles a las CCAA, y, por tanto también las competencias legislativas.

c)En tercer lugar, podría intentarse argüir en contra que la CE no contempla que estas CTP del artículo 152-3 de la misma, puedan tener competencias legislativas. Pero la CE tampoco las contempla para las CCAA constituídas por el sistema ordinario del artículo 146 de la misma (al menos, en el momento de su creación), y, sin embargo, todas ellas han dispuesto, desde el principio, de competencias legislativas, por haberlo recogido, así, sus correspondientes Estatutos de Autonomía. Se ha interpretado que los Estatutos de Autonomía podían hacerlo ante el silencio y la ausencia de limitación en la CE. En nuestro caso ocurriría lo mismo, pues ante el silencio y la ausencia de limitación en el artículo 152-3 de la CE, serían los Estatutos de Autonomía los que realizarían la atribución de competencias legislativas a las CTP.

d) En cuarto lugar, y continuando con una argumentación relacionada con las CCAA, no debe pasarse por alto que el artículo 152-3 de la CE pertenece a un precepto constitucional, el artículo 152, que se refiere, exclusivamente, a las CCAA constituídas por el sistema especial del artículo 151 de la CE, respecto a las que dicha CE, a través del artículo 152, garantiza su disponibilidad de competencias legislativas (debido a la previsión de existencia, en esas CCAA, de una Asamblea "Legislativa"). La falta de toda limitación o especificación en cuanto a la atribución de competencias a estas CTP, dentro del artículo 152, dedicado a las CCAA con competencias legislativas, conduce a estimar que sus Estatutos de Autonomía también pueden atribuirles competencias de esta naturaleza legislativa.

e)En quinto lugar, la atribución de competencias legislativas a entes públicos territoriales descentralizados, no es algo excepcional en el sistema público al que se refiere la CE. Muy por el contrario, la "descentralización política" (comprensiva de competencia legislativa) es lo normal en la CE, dada la generalización del mapa autonómico que contempla; y también es lo normal en la realidad institucional, dado que esa generalización del mapa autonómico se ha realizado a partir de las

determinaciones de todos los Estatutos de Autonomía. El que sean los Estatutos de Autonomía los que establezcan, también, estas CTP del artículo 152-3 de la CE, con competencias legislativas, desde luego no rompe principio alguno.

f)En sexto lugar, del mismo modo que las CCAA responden a la "descentralización política" del Estado que proclama la CE, estas CTP del artículo 152-3 de la CE responden a la también "descentralización política" de las CCAA, que es una descentralización política de segundo grado, que también recoge la CE en ese precepto.

g)En séptimo lugar, la CE no circunscribe al Estado y a las CCAA la disponibilidad de competencias legislativas. Las CTP del artículo 152-3 de la CE materializan, precisamente, la posibilidad de ir más allá, aunque con amparo en un precepto constitucional (el artículo 152-3), y a través de un Estatuto de Autonomía, que es el mismo instrumento para las competencias de las CCAA.

h)En octavo lugar, aunque quisiera verse a las competencias legislativas con una cierta ligazón respecto a las CCAA (lo cual se expresa a efectos estrictamente dialécticos), las CTP del artículo 152-3 de la CE son, precisamente, CTP de una CA, o sea, entes públicos territoriales directamente inmersos en la línea de descentralización territorial de esa CA, circunstancia que también acredita la ligazón de sus competencias con la CA a cuyo ámbito pertenezca.

i)En noveno lugar, procede volver a traer la enmienda de la que proviene el texto de este precepto constitucional, la cual la justificaba diciendo que "la Constitución debe ser entendida como una Constitución abierta, como texto que facilite la capacidad creadora, la creación para estimular y dar cauce a las fuerzas potenciales que guardan aún nuestros pueblos". En este contexto, carece totalmente de fundamento considerar que dicho artículo solamente pretende atribuir a las CTP competencias administrativas, pues el referido carácter abierto y creador que propugnaba la enmienda para este precepto, conduce a que sea considerado como habilitante, también, de posible atribución a las CTP de

competencias legislativas, máxime la normalidad de la distribución territorial de éstas por toda la geografía española a través de las CCAA.

Cada una de estas razones, y, con mayor fundamento, la conjunción de todas ellas, abonan una respuesta afirmativa a la cuestión planteada.

Los autores citados ni siquiera se plantean la posibilidad de atribución de competencias legislativas a estas CTP, sino que dan por sentado que han de situarse en el seno de las EELL. Sobre ello, consideramos esencial la ubicación de este precepto en el texto constitucional, no sólo vinculado a las CCAA constituídas por el sistema especial del artículo 151 de la CE, sino fuera de la parte relativa a la Administración Local. Dada la salida de un Estado unitario, y la novedad de la potestad legislativa territorial autonómica, probablemente no se pensó en disposiciones con valor y rango de ley formal por parte de estas CTP; pero una interpretación objetiva del precepto permite admitir esta posibilidad (que, además, coincide con las palabras de la enmienda justificativa).

Por tanto, y como recapitulación, los Estatutos de Autonomía gozan de libertad para atribuir competencias a sus CTP, y, dentro de esa libertad, podrán atribuirles, no sólo competencias administrativas, sino también competencias legislativas, dándoles la configuración de entes “políticos”, del mismo modo que se predica la naturaleza “política” de las CCAA, por sus competencias legislativas.

Dando un paso más, tampoco existe obstáculo alguno para que el Estatuto de Autonomía, en lugar de realizar una atribución directa de competencias, incluso legislativas, a las CTP del artículo 152-3 de la CE, habilite a la correspondiente CA a hacerlo, dentro de un marco determinado. Habilitación que podría permitir a la CA atribuir a sus CTP parte de sus propias competencias.

No obstante, parece que habrán de observarse dos límites:

a)En primer lugar, las CTP no podrán tener atribuídas competencias que no puedan serlo a la correspondiente CA.

b)En segundo lugar, las CTP no podrán tener atribuídas competencias tales que supongan un vaciado de las de la correspondiente CA. Aunque los intereses propios del colectivo social autonómico se determinan, junto con las correspondientes competencias, en el respectivo Estatuto de Autonomía (a diferencia de lo que ocurre con Municipios y Provincias), según ha sentado el TC[110], parece lógico pensar que una CA, al ser un ente público territorial para la gestión de los intereses propios de su correspondiente colectivo social, ha de tener una operatividad mínima en el conjunto del sistema público; lo que nos remite al vidrioso tema de los mínimos en la configuración de los entes territoriales (aquí, la autonómica). De acuerdo con esta idea, las CTP del artículo 152-3 de la CE han de ser contempladas con esa mínima operatividad de la correspondiente CA.

3.3.3.-Sistema de Instituciones (potencial).

Las Instituciones de un ente público territorial, también son un instrumento para la gestión de los intereses del colectivo social de dicho ente, a través del ejercicio de las competencias atribuídas a éste.

Nuevamente hay que decir que el artículo 152-3 de la CE tampoco recoge ninguna Institución de estas CTP, y ni siquiera alude a ningún criterio conforme al que los Estatutos de Autonomía puedan configurar sus Instituciones.

Por tanto, los Estatutos de Autonomía gozan de libertad para configurar las Instituciones de sus CTP, y, dentro de esa libertad, podrán incluir, bien una regulación amplia de esas Instituciones, bien unas líneas a seguir por cada una de dichas Instituciones para que las mismas completen su regulación, bien una mera

[110] STC 37/1.981, de 16 de noviembre, FJ-1
STC 42/1.981, de 22 de noviembre.

remisión a la regulación que produzcan tales Instituciones, ya que el artículo 152-3 de la CE no establece ningún límite al respecto.

No obstante, si el Estatuto de Autonomía atribuyese a sus CTP competencias legislativas, además de competencias ejecutivas o administrativas, parece que deberían observarse dos límites:

a)En primer lugar, que el ejercicio de ambas clases o niveles de competencia debería venir atribuído a Instituciones diferentes, en aras del principio de división y separación de poderes. Aún a falta de una determinación constitucional específica para estas CTP, puede deducirse este límite del principio de división y separación de poderes, como un principio estructural de todo el Estado Español, que subyace en la CE, vigente en todos los entes públicos con competencias legislativas, tanto el Estado-Organización como la CCAA; en línea con el principio que rige en el actual Estado constitucional a partir de los postulados de la Revolución Francesa y en nuestro ámbito occidental.

b)En segundo lugar, que la Institución llamada a ejercer las competencias legislativas, debería venir formada por representantes del colectivo social de la misma CTP, elegidos por éste. Aún a falta de una determinación constitucional específica para estas CTP, puede deducirse este límite del principio democrático, así como del principio de “imperio de la ley como expresión de la voluntad popular” (Preámbulo, párrafo tercero, de la CE), como unos principios estructurales de todo el Estado español, vigentes en todos los entes públicos con competencias legislativas, tanto el Estado-Organización como las CCAA; en línea con el principio que rige en el actual Estado constitucional a partir de los postulados de la Revolución Francesa y en nuestro ámbito occidental.

3.4.-Concepto y naturaleza.

La conjunción de las exposiciones precedentes determina la naturaleza de las CTP del artículo 152-3 de la CE (del mismo modo que ocurre en todos los entes públicos territoriales), naturaleza que proporciona el concepto de estos entes.

Dada su cualidad de ente público territorial, como "CTP" de una CA, puede decirse que son una auténtica "subcomunidad", entendida como un ente público vinculado directamente a la descentralización territorial en esa CA.

ENTRENA CUESTA[111] dice que la existencia de estas CTP "forma parte del contenido de la autonomía de la comunidad de que se trate". Lo que hay que entender, no como una mezcla o dilución con la CA, sino como una vinculación de la posición de dicha CA; o sea, las CTP son "CA-Comunidad", pero no son "CA-Organización", en el sentido que se ha expresado antes[112].

REBOLLO PUIG[113] alude a la "interiorización autonómica" de estos entes intermedios, y señala que, en la denominación de CTP, "su adjetivación como <<propias>> pone de manifiesto su consideración como estructura específica y disponible por la correspondiente CA", y añade que "se apunta a la idea de incluir la creación de estos entes como expresión de la potestad de autoorganización territorial de las CCAA…". Procede recordar lo señalado en el párrafo anterior a propósito de que son "CA-Comunidad", pero no "CA-Organización".

A partir de la posibilidad de disponer de competencias legislativas, puede decirse que podrán ser un ente público "político".

Como conclusión, las CTP del artículo 152-3 de la CE son subcomunidades potencialmente políticas de una CA.

---

[111] Obra citada, página 2.295.
Idem tercera edición, página 1.599.
[112] Apartado 2.2.3.
[113] Obra citada, página 2.549.

Dada la relación directa de estas CTP del artículo 152-3 de la CE, con su correspondiente CA, podrían ser denominadas como el Nivel Territorial "subautonómico". Denominación que resulta plenamente coherente con la naturaleza de "subcomunidad" que se ha deducido.

3.5.-Existencia.

El artículo 152-3 de la CE no determina la existencia de estas CTP, sino que se remite a los Estatutos de Autonomía para su posible establecimiento.

Por tanto, son los Estatutos de Autonomía los que podrán disponer de estas CTP del artículo 152-3 de la CE, y, la configuración de sus diferentes aspectos.

REBOLLO PUIG[114] dice que "ésto sea contenido posible y lícito de los Estatutos no significa que exista propiamente una reserva estatutaria para la creación de estos entes. El artículo 141-3 CE es suficiente para negarla". No compartimos esta idea por dos razones: en primer lugar no podrá crearse un ente ajeno a las EELL y con competencias legislativas al amparo del artículo 141-3 de la CE; en segundo lugar, aunque se pretendiera crear un Ente Local, la vía del artículo 152-3 de la CE garantiza un valor y rango estatutario que no garantiza el artículo 141-3 de la CE. Solamente podrán crearse entes con el valor y rango del Estatuto de Autonomía, utilizando la previsión de este artículo 152-3 de la CE.

3.6.-Nivel Territorial subautonómico o CTP, de carácter uniprovincial.

Cabe traer aquí lo expuesto antes (apartado 2.4) a propósito de las CCAA uniprovinciales, y, en especial, la doctrina del TC existente sobre ellas que se ha descrito.

Por las mismas razones, es perfectamente adecuado a Derecho que un Nivel Territorial subautonómico o CTP, de carácter uniprovincial, asuma, además de

[114] Obra citada, página 2.550.

la gestión de sus propios intereses y competencias, los de la Provincia del mismo ámbito territorial, para su desarrollo a través de la Institución subautonómica, desapareciendo la Diputación como Institución provincial.

Un ejemplo de esa situación se encuentra en la "veguería", contemplada en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2.006, el cual dice [115] que "es el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y tiene personalidad jurídica propia". La veguería es una entidad integrante de la Organización Territorial Local de Cataluña, como parte del Gobierno Local de la misma[116]. El gobierno y administración autónoma corresponden al Consejo de Veguería, que sustituye a las Diputaciones[117].

El TC [118] se ha pronunciado sobre esta sustitución de la Diputación, en los siguientes términos:

> "Por el contrario, si la veguería es una entidad local de nuevo cuño no sería constitucionalmente admisible que los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones, de manera que el art. 91.3 EAC, para ser conforme con la Constitución, ha de interpretarse de modo condicional, esto es, que los Consejos de veguería pueden sustituir a las Diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias."

Aunque el Estatuto de Autonomía de Cataluña contempló la veguería como una Entidad Local, la citada doctrina del TC sirve para cualquier ente público territorial descentralizado, de naturaleza local o de otra naturaleza, y, también, para las CTP del artículo 152-3 de la CE, pues no es más que la aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre las CCAA uniprovinciales, extrapolable a la situación de cualquier ente territorial descentralizado de carácter uniprovincial.

[115] Artículo 90 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2.006.
[116] Capítulo 6 del Título II del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2.006.
[117] Artículo 91-1 y 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2.006.
[118] STC 31/2.010, de 28 de junio, FJ.41, párrafo sexto.

3.7.-Utilidad.

ENTRENA CUESTA[119] dice lo siguiente:

> "b)Lo que sí cabría poner en duda es la necesidad de incluir una norma como la que nos ocupa:
>
> En primer lugar, porque ya el artículo 141-3, como se recordará, contempla la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia.
>
> En segundo lugar, porque tal vez el tema contemplado no tenga entidad suficiente para encontrar un reflejo constitucional.
>
> Por último, porque, dada la generalidad del artículo 147-2, siempre cabría incluir a las comarcas como entes territoriales autonómicos, en aplicación de su apartado c).".

RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ[120] también pone de relieve la "dudosa utilidad de este apartado".

REBOLLO PUIG[121] también sugiere la posibilidad de que los artículos 141-3 y 152-3 de la CE "fueran superfluos", si se tratara de crear los entes que ese autor contempla allí.

Cabe traer aquí lo dicho antes sobre la insuficiencia del artículo 141-3 de la CE para crear un ente ajeno a las EELL y con competencias legislativas, así como sobre que solamente se garantiza el valor y rango estatutario del ente y de su regulación, mediante la aplicación del artículo 152-3 de la CE, y no por el artículo 141-3 de la misma. Esto último viene reflejado, también, por ENTRENA CUESTA al decir que, "de lo que se trataba era de consagrar ya en la constitución la posibilidad

[119] Obra citada, página 2.294.
Idem tercera edición, página 2.598.
[120] Obra citada, página 428.
[121] Obra citada, página 2.547.

de que por vía estatutaria las CCAA de régimen especial decidiesen la creación de unos entes territoriales intermedios…, y cuya existencia habría de ser respetado por el legislador ordinario".

4.- SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO.

4.1.-Competencia para determinar el sistema de Fuentes del Derecho.

4.1.1.-Inexistencia de regulación en la CE.

La CE no regula el sistema de Fuentes del Derecho. Alude a la tipología de normas jurídicas del Estado, y a la competencia estatal, pero no determina el sistema de Fuentes del Derecho.

Precisamente, esta inexistencia ha sido objeto de crítica, porque se considera que un tema tan importante en la vertebración jurídica de una sociedad, debería haber estado en la CE, o la misma debería haber remitido su regulación a alguna ley específica, como podría haberlo sido la Ley Orgánica.

4.1.2.-Competencia del Estado.

El artículo 149-1-8ª de la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la siguiente materia:

> "Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial."

De ahí se desprende que corresponde al Estado la siguiente competencia exclusiva:

-Determinación de las Fuentes del Derecho, con respeto a las normas de derecho foral o especial.

-Las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas.

-Las normas para resolver los conflictos de leyes.

Todo ésto dentro del régimen común.

En cuanto al régimen foral, procede recordar la Disposición Adicional Primera de la CE, para lo que hay que remitirse a lo expuesto en el Capítulo 3.

Sin perjuicio de esa remisión, ha de recordarse que el artículo 149-1-8ª de la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre "Determinación de las Fuentes del Derecho", pero seguidamente añade "con respeto, en ese último caso, a las normas de derecho foral o especial". Por tanto, independientemente de la potencialidad que tiene el régimen foral en cuanto tal, es el propio artículo 149-1-8ª de la CE el que admite la prevalencia del "derecho foral o especial" sobre la libertad competencial del Estado.

4.2.-Estructura del sistema de Fuentes del Derecho.

4.2.1.-El Título Preliminar del Código Civil.

Tiene soporte en la indicada competencia estatal, el Título Preliminar del Código Civil, aprobado por el Decreto 1.836/1.974, de 31 de mayo (del Estado), "por el que se sanciona con fuerza de ley el Texto Articulado del Título Preliminar del Código Civil". Aunque se trata de una ley preconstitucional, su contenido es subsumible en la referida competencia estatal.

Dicha regulación comienza con el artículo 1 del Código Civil, que dice textualmente lo siguiente:

> "Artículo 1.
>
> 1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.
>
> 2. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.
>
> 3. La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.
>
> Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad, tendrán la consideración de costumbre.
>
> 4. Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.
>
> 5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «Boletín Oficial del Estado».
>
> 6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.
>
> 7. Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido."

Dicho precepto debe ser interpretado en el sentido de que el término "ley" no puede ser considerado como disposición con valor y rango de ley emanada de una Institución del Poder Legislativo (ley formal), ni, menos aún, sólo ley estatal. Aquí, la

"ley" equivale a toda "norma escrita", independientemente de su valor y rango, o de su procedencia[122]

Por éso, es un término que engloba a leyes y otras disposiciones del Gobierno con valor y rango de ley, así como a reglamentos de la Administración Pública, y todo ello, tanto del Estado como de las CCAA, de las EELL y, en general, de todo ente público descentralizado, cada uno según el ámbito de sus respectivas competencias. La articulación entre ese conjunto inmenso de normas escritas, ha de hacerse según los sistemas de articulación existentes, que giran en torno al principio de jerarquía o al principio de competencia, según el caso.

Puede verse que el Título Preliminar del Código Civil no determina cuáles sean esas normas escritas, ni sus pormenores.

4.2.2.-Las normas escritas: determinación, elaboración, régimen y articulación.

La determinación de esas normas escritas, su elaboración, régimen y articulación, hay que buscarlas fuera del Título Preliminar del Código Civil, en el seno de la regulación de los entes públicos e Instituciones que las dictan.

Así:

-Las normas escritas del Estado se encuentran, fundamentalmente, en la CE (artículo 81 y siguientes); pero también en los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, en cuanto a la elaboración de leyes y demás intervenciones en otras disposiciones; y, asimismo, en los artículos 22 y siguientes

[122] GARCIA DE ENTERRIA, E., y FERNANDEZ DE RODRIGUEZ, T-R, en *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*, Civitas-Thomson Reuters, Decimosexta Edición, 2.013, página 137: "El término Ley suele ser empleado en sentidos diferentes, que conviene precisar para evitar equívocos. Unas veces al hablar de Ley se está haciendo referencia a toda norma jurídica. Tal es el sentido, por ejemplo, con que se emplea el término en los artículos 2 y 6 CC. Otras veces, en cambio, se utiliza como equivalente a norma escrita, sin distinción alguna por razón de su rango. Este es el caso de los artículos 1 y 4 CC."

de la Ley 50/1.997, de 27 de noviembre (del Estado), “del Gobierno”, en cuanto a la elaboración de reglamentos y demás disposiciones que le competen (con la nueva redacción que les ha dado la Ley 40/2.015, de 1 de octubre –del Estado-, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su Disposición Final Tercera, apartado doce, para cuando entre en vigor).

-Las normas escritas de las CCAA se encuentran, además de en las escasas referencias de la CE (artículo 152), en sus correspondientes Estatutos de Autonomía, en los reglamentos de sus Asambleas Legislativas en cuanto a la elaboración de leyes y demás intervenciones en otras disposiciones, y en la legislación reguladora de sus Gobiernos y Administraciones Públicas, en cuanto a la elaboración de reglamentos y demás disposiciones que les competen.

-Las normas escritas de la CAPV se encuentran (además de en el artículo 152 de la CE), en el EAPV (artículo 27), en el Reglamento del Parlamento Vasco en cuanto a la elaboración de leyes y demás intervenciones en otras disposiciones, y en la legislación reguladora del Gobierno Vasco y su Administración Pública, en cuanto a la elaboración de reglamentos y demás disposiciones que les competen, principalmente en la Ley 7/1.981, de 30 de junio (de la CAPV), “del Gobierno”.

-Las normas escritas de las EELL se encuentran, fundamentalmente, en la LBRL (artículo 49), en cuanto a las normas reglamentarias que les competen.

La situación expuesta pone de manifiesto que la determinación, elaboración y régimen de las normas escritas de esos Niveles Territoriales, pertenece a la regulación de los mismos y de sus Instituciones.

El Título Preliminar del Código Civil se refiere a la norma escrita (“ley”, en su redacción), como una Fuente del Derecho individualizada en el conjunto, y en cuanto a su posición en ese conjunto. Pero no desciende al detalle de cada tipo de norma escrita, que es contemplado en la normativa del ente público del que proceden, o de la Institución concreta de la que emanan (Cortes Generales del

Estado, Asambleas Legislativas de las CCAA, Parlamento Vasco, Gobierno Estatal, Autonómicos o Vasco, EELL), que ni siquiera ha de ser del Estado o de sus Instituciones.

Por consiguiente, puede sostenerse que la regulación estatal de Fuentes del Derecho no se extiende a la determinación, elaboración y régimen de las normas escritas específicas y determinadas, de los diferentes entes públicos, y de sus diferentes Instituciones. La determinación, elaboración y régimen de esas normas escritas está dentro de la regulación de los entes públicos o de sus Instituciones, como una parte más de su configuración institucional y, en particular, de su funcionamiento.

Ello tiene plena lógica, pues la determinación, elaboración y régimen de una disposición están íntimamente relacionadas con el modo de configuración de la organización y del funcionamiento de su Institución autora. Esa es, sin duda, la razón de que se encuentre fuera del Título Preliminar del Código Civil, y dentro de la regulación configuradora de cada Institución.

Por todo ello, puede concluirse diciendo:

-La competencia que reserva al Estado el artículo 149-1-8ª de la CE sobre Fuentes del Derecho y normas jurídicas, se materializa en la regulación contenida en el Título Preliminar del Código Civil.

-La competencia para determinar las normas escritas concretas y específicas, y para regular su elaboración y régimen, es ajena a la indicada competencia del Estado, y viene reconocida a los entes públicos que las dictan, y, dentro de ellos, a sus correspondientes Instituciones, como una parte de la regulación de su organización y funcionamiento.

En cuanto a la articulación entre las normas jurídicas, existen dos sistemas, girando cada uno de ellos en torno a alguno de los siguientes principios:

-El principio de jerarquía: en virtud de este principio, una norma es de aplicación preferente respecto a otra, por provenir de un órgano que se considera superior respecto al emisor de la segunda; tal preferencia se produce en todo el ámbito de cada una esas normas; por ejemplo, una ley y un reglamento del mismo ente público. De este modo, el establecimiento del principio de jerarquía como reglas de articulación entre dos normas, viene a ser una regla organizativa, y, por tanto, pertenece a la competencia de organización que tenga el ente público e Institución autores de la norma de que se trate.

-El principio de competencia: en virtud de este principio, una norma es de aplicación preferente respecto a otra, porque proviene del ente público competente para la regulación de la materia a que se refiera dicha norma; tal preferencia se produce en el ámbito de la regulación que es de competencia de la primera; así se articulan las normas emanadas de entes públicos diferentes. De este modo, el establecimiento del principio de competencia como regla de articulación entre dos normas, viene a ser una consecuencia de la configuración de los entes públicos autores de dichas normas, y, en especial, de la autonomía de alguno de ellos respecto al otro.

Se observa que esos dos principios son ajenos al Título Preliminar del Código Civil, y se inscriben en la regulación de los entes públicos y de sus Instituciones, aunque de diferente modo cada uno de ellos.

4.2.3.-Ensamblado del Título Preliminar del Código Civil, y de la regulación de las normas escritas.

La regulación de los entes públicos sobre la determinación, elaboración, régimen y articulación de sus normas escritas, proporciona un tipo de norma escrita.

A partir de ahí, dicha norma escrita se inserta en el género de norma escrita que se contempla en el Título Preliminar del Código Civil ("ley", en la terminología de éste).

Por tanto, no existe interferencia entre los dos ámbitos. Uno complementa al otro. La regulación de los entes públicos especifica los tipos de normas escritas que van a existir, los cuales materializan la genérica "norma escrita" que recoge el Título Preliminar del Código Civil; o sea, "ponen cara" a las normas escritas que van a dar cuerpo a la expresión genérica de "norma escrita" del Título Preliminar del Código Civil.

Ambos ámbitos se acoplan armónicamente, en una relación entre lo concreto (las normas escritas de cada ente público) y lo genérico (la "norma escrita" del Título Preliminar del Código Civil).

Por tanto, todas las normas escritas concretas y específicas de todos los entes públicos, pasan a integrarse dentro de la genérica "norma escrita" de Título Preliminar del Código Civil, y, a partir de ahí, aparecen dos escenarios de articulación inter-normativa:

-Un escenario, el de la articulación entre todas esas normas escritas concretas y específicas (dentro del conjunto de ellas que integra la genérica "norma escrita" del Título Preliminar del Código Civil), y el resto de normas jurídicas que son la costumbre y los principios generales del derecho. La articulación es la que señala el artículo 1 del Código Civil, que también se basa en el principio de jerarquía.

-Otro escenario, el de la articulación de todas esas normas escritas concretas y específicas (dentro del conjunto de ellas que integra la genérica "norma escrita" del Título Preliminar del Código Civil), entre sí. La articulación se basa en los principios de jerarquía y de competencia, según se ha expuesto antes para las normas dentro de un mismo ente público, o procedentes de entes públicos distintos.

Por tanto, todas las normas escritas concretas y específicas de los diferentes entes públicos, se configuran como tales fuera del Título Preliminar del Código Civil (en la regulación de dichos entes públicos), pero se introducen en el sistema de Fuentes del Derecho del Título Preliminar del Código Civil, mediante su entrada en el espacio genérico de "norma escrita" de dicho Título Preliminar del Código Civil.

Y todas las normas escritas concretas y determinadas, de cualquier ente público, entran de la misma manera en ese sistema del Título Preliminar del Código Civil.

4.3.-Calidad de la norma escrita.

4.3.1.-Normas jurídicas, disposiciones y Fuentes del Derecho.

La norma jurídica es la regla de comportamiento establecida por el Poder Público, que no se consume por su aplicación. Este es el criterio que maneja la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para distinguir el reglamento (norma jurídica) del acto administrativo (acto singular), que también sirve para distinguir cualquier norma jurídica respecto de los actos jurídicos singulares[123].

La Fuente del Derecho puede ser conceptuada como la disposición del Poder Público que establece la norma jurídica, o sea, la declaración de voluntad del Poder Público por la que se establece la norma jurídica para su obligatoria observancia.

[123] Aunque la relación entre las leyes singulares y las leyes normativas, es diferente a la relación entre los reglamentos y los actos administrativos dictados por los mismos órganos que aquéllos, dada la inderogabilidad singular de los reglamentos, dispuesta por el artículo 52-2 de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre (del Estado), del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (sustituído por el artículo 37-1 de la Ley 39/2.015, de 1 de octubre –del Estado-, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para cuando entre en vigor).

Pero también pueden existir disposiciones del Poder Público que no establezcan una norma jurídica, sino una regla singular (o no normativa). Por ejemplo, un acto administrativo. Solamente cuando establecen una norma jurídica, es cuando las correspondientes disposiciones son Fuentes del Derecho.

No hay norma jurídica sin disposición que la establezca, o Fuente del Derecho. Por éso, en la práctica, ambas se funden y aparecen indisolublemente unidas, de modo que resulta equivalente aludir a normas jurídicas, a disposición normativa, o a Fuente del Derecho. Pero, a efectos metodológicos de estudio, interesa realizar su desglose[124].

A efectos de este trabajo, sostenemos y seguimos los siguientes significados:

-Disposición: declaración de voluntad del Poder Público, equivalente a la emisión de su decisión, o acto producido (en sentido amplio).

-Norma: regla de comportamiento, que no se consume por su aplicación, establecida por una disposición.

-Disposición singular: disposición que no establece una norma, sino una regla singular o no normativa (por ejemplo, un acto administrativo). Esa regla singular es el contenido de la disposición.

-Disposición normativa: disposición que establece una norma (por ejemplo, un reglamento). Esa norma es el contenido de la disposición.

-Fuente del Derecho: disposición normativa.

[124] BALAGUER CALLEJON, F., *Fuentes del Derecho,* Tomo I, *Principios del Ordenamiento Constitucional,* Tecnos, 1.991, página 109, realiza una exposición exhaustiva sobre "Disposición y Norma", cuyo significado no coincide exactamente con el sostenido en este trabajo, pero pone de manifiesto la utilidad de la diferenciación de ambos términos.

-Lo que diferencia a una disposición singular de una disposición normativa o Fuente del Derecho, es su contenido.

-Puede haber disposiciones que, al proceder del mismo órgano, adoptan la misma forma (por ejemplo, el Real Decreto), independientemente de que tengan un contenido singular o normativo.

4.3.2.-Ley material y ley formal.

La diferencia conceptual entre ley material y ley formal tiene su origen en el conflicto habido entre la Corona (Poder Ejecutivo) y el Parlamento (Poder Legislativo), en la época germánica o prusiana del "principio monárquico", a consecuencia de la no aprobación por el segundo, del Presupuesto presentado por la primera. Sobre ello, seguimos la exposición de CALATAYUD PRATS[125], pues se refiere a la Ley de Presupuestos, que es donde se planteó ese conflicto.

El artífice fue LABAND, para quien no se puede dar el nombre de ley a una regla, sino en el caso de que ésta tenga un contenido jurídico, de que afecte en algún modo a la esfera jurídica del individuo o de la comunidad política.

El citado autor continúa diciendo que, "en este sentido LABAND distingue entre ley en sentido material, aquélla ley que contiene una norma jurídica, ésto es, que afecte a los ciudadanos, y ley en sentido formal, ésto es, aquel acto producto del acuerdo entre el Rey y las Cámaras pero que no contiene una norma jurídica que afecte a los ciudadanos. Para LABAND las leyes formales no son verdaderas leyes, únicamente se aplica la forma legislativa a actos de la Administración".

[125] CALATAYUD PRATS, I., *La fuerza activa de la Ley de Presupuestos ¿ley formal o ley material?* A propósito de la Sentencia 238/2.007, de 21 de noviembre, del TC, Hacienda Canaria, página 5.

Y añade que, “en la monarquía limitada, el Rey únicamente se había desprendido del Poder Legislativo en aquellos ámbitos que afectaran a la libertad y los derechos de los ciudadanos, en todos los demás ámbitos el Rey conservaba su poder originario”.

“LABAND consideraba que el presupuesto no contenía, por lo regular, principios jurídicos y, por tanto, no era una ley en el sentido material”, y “no se califica como un acto que establece una regla de Derecho sino como una mera cuenta patrimonial o un acto administrativo”, de lo que “resulta que la competencia del mismo correspondía al Monarca y no al Parlamento, aunque formalmente y por razones económicas y políticas la Constitución atribuyese dicha potestad a la voluntad conjunta del Monarca y el Parlamento”.

“De este modo se resolvió jurídicamente el conflicto entre el Parlamento y el Monarca, a favor de este último, en aquellos casos en que el Parlamento no aprobaba la Ley de Presupuestos”.

Aunque esas tesis de LABAND han tenido incidencia en algunos Estados de la UE, advierte el citado autor que “los conceptos ley material y ley formal aquí acuñados nada tienen que ver con los conceptos utilizados por LABAND, aún cuando pudieran existir algunas características en común”.

Sobre la ley material, BALAGUER CALLEJON[126] dice que “es pacífico que un concepto de ley que sólo se define por relación a determinados contenidos es necesariamente material: así, cuando sólo se considera norma jurídica aquélla que afecta a la libertad o a la propiedad de las personas por ejemplo”. Y añade que, “es el caso del concepto material de ley propio del dualismo germánico: sólo es considerada norma jurídica (y, por tanto, sólo es considerada ley en sentido material) aquélla que va referida a determinados contenidos”.

[126] BALAGUER CALLEJON, F., *Fuentes del Derecho,* Tomo II, *Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos,* Tecnos, 1.992, página 60.

El mencionado autor cita, como ejemplo de ley material, la "noción material de bases"[127], refiriéndose, sin duda, a las que corresponden al Estado en la delimitación de competencias entre Estado y CCAA, respecto a las que el TC[128] ha dejado muy claro desde el principio que son normas reguladoras de aquellos aspectos materiales que sean de interés general y que, por tanto, reclaman una regulación uniforme de los mismos en todo el Territorio del Estado, razón por la que son de obligatoria observancia, no pudiendo ser contradichas por las normas autonómicas de desarrollo; esa doctrina es la que ha dado lugar a la mencionada "noción material de las bases estatales".

No obstante, no consideramos que ello sea una manifestación del concepto de ley material, en el sentido analizado aquí. Bien es cierto que la citada "noción material de las bases" es la empleada para determinar la competencia del Estado sobre su legislación básica; pero ello carece de relación con el concepto de ley material, pues la misma Jurisprudencia del TC ha sentado que las bases formuladas con posterioridad a la CE deben tener rango de ley, aunque el reglamento pueda actuar para completar algunos aspectos no acabados en las leyes básicas, siempre que éstas incluyan la oportuna habilitación. Viene a ser una reserva material de ley.

Por tanto, el TC se ocupa de enlazar esa "noción material de las bases estatales" con el rango de las Fuentes del Derecho, de ley y de reglamento. Si hubiese sentado el concepto material de ley, no habría establecido dicha conexión con los rangos normativos. Lo que demuestra que tal "noción material" no tiene más relevancia que la de determinar la competencia del Estado, sin más, y sin ninguna intención de incidir en el concepto de ley, ni de trastocar la relevancia de los rangos normativos.

Por todo ello, puede decirse que ley material es toda disposición que establece alguna norma jurídica escrita (de incidencia ciudadana),

---

[127] Obra citada, página 60.
[128] STC 32/1.981, de 28 de julio, y STC 1/1.982, de 28 de enero, entre otras muchas.

independientemente de su naturaleza y rango; resulta ser, pues, equivalente a norma escrita[129].

Pero, en nuestro Derecho, no rige el concepto de ley material, sino el de ley formal.

BALAGUER CALLEJON[130] dice que se puede hablar de un concepto formal de ley "cuando ésta se define únicamente basándose en criterios formales o procedimentales: es ley toda aquella norma que sea aprobada como tal por el Parlamento y que se integre así en el ordenamiento".

SANTAMARIA PASTOR[131] dice que, "en el actual sistema normativo español, la condición o naturaleza de la ley viene determinada exclusivamente por datos formales o extrínsecos: en concreto, el origen o autor de la misma y su forma. Dicho de forma sintética, son leyes exclusivamente las normas i) que son afectadas por los órganos a los que la CE atribuye el poder legislativo: las Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos,...; ii) que son aprobadas como tales, ésto es, que adopten el nombre o rótulo específico de ley (o denominación equivalente: ...)".

GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ[132] dicen que "forma y contenido de la ley se identifican, pues, en nuestro Derecho, no hay ley por su contenido o su materia sin adoptar la forma de ley…, ni tampoco forma de ley que no recubra una ley en el sentido de su contenido y su eficacia".

---

[129] LASAGABASTER HERRARTE, I., *La potestad legislativa de las CCAA,* IVAP, 1.982, página 52. Conceptúa a la "ley material, entendida esta última como norma escrita (artículos 1 y 4 del CC)".
PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo,* Tirant Lo Blanch, Sexta Edición, 2.013, página 101: conceptúa la ley material como la que "tiene por objeto la fijación de reglas jurídicas generales y abstractas".

[130] BALAGUER CALLEJON, F., *Fuentes del Derecho,* Tomo II,.. , obra citada, página 59.

[131] SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General,* Tomo I, Iustel, Segunda Edición, 2.009, página 180.

[132] GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R., *Curso de Derecho Administrativo,* Tomo I, obra citada, página 147.

LASAGABASTER HERRARTE[133] dice que, “en todo Estado de Derecho la ley es un alegato de la representación y, por tanto, ley en sentido formal es <<todo acto de voluntad del legislador, manifestado a través del procedimiento prescrito en los preceptos jurídico-constitucionales>>”.

PAREJO ALFONSO[134] conceptúa la ley formal como la que “emana de los órganos constitucionalmente competentes y se expide conforme al procedimiento al efecto establecido”, y añade que “destaca la ley formal por su importancia dentro del ordenamiento, derivada del carácter y posición jurídicos del órgano del que emanan (las Cortes Generales o las Asambleas o Parlamentos Autonómicos), que poseen legitimación democrática directa (artículo 1-2 CE)”.

CALATAYUD PRATS[135] dice que “triunfa el concepto formal de ley pues será todo lo acordado por el órgano legislativo mediante el procedimiento correspondiente, con total independencia de cuál sea su contenido o la materia regulada. Este concepto se denomina formal porque lo que da carácter o naturaleza de ley a una manifestación de voluntad del Estado no es más que el hecho de que revista forma de ley, cualquiera que sea la materia sobre la que verse o el modo en que se disponga acerca de ella”.

ALVAREZ CONDE[136] dice que “nuestra Constitución mantiene una concepción formal de ley, caracterizada por el órgano del que emana y a través del procedimiento que se gesta”.

---

[133] LASAGABASTER HERRARTE, I., *La potestad legislativa de las CCAA,* obra citada, página 53.

[134] PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo,…..,* obra citada, páginas 101-102.

[135] CALATAYUD PRATS, I., *La fuerza activa de la Ley de Presupuestos ¿ley formal o ley material?...,* obra citada, página 16.

[136] ALVAREZ CONDE, E., *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010, de 19 de febrero, de Modificación de las Leyes Orgánicas del TC y del Poder Judicial,* en VVAA *El Blindaje de las normas forales fiscales,* Gobierno de La Rioja y Iustel, 2.011, página 83.

FANLO LORAS[137], dice que, "para calificar una norma como ley y reconocerle el valor y fuerza que es propio de esta clase de normas, la Constitución sólo tiene en cuenta datos formales o extrínsecos:

-El origen o autor de la misma: son leyes las normas aprobadas por los órganos a los que la Constitución atribuye el poder legislativo (las Cortes Generales,…). En el caso de las CCAA, los Estatutos de Autonomía determinan el órgano que ejerce la potestad legislativa...

-La forma de ley: que sean aprobadas como tales leyes, ésto es, que adopten el nombre o rótulo específico de ley (o la denominación equivalente...)".

A continuación, el citado autor señala que, "en nuestro sistema constitucional domina, pues, un concepto de ley puramente formal, absolutamente mayoritario en la doctrina (GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ RODRIGUEZ, MUÑOZ MACHADO, SANTAMARIA PASTOR, por citar los autores más reconocidos), abandonando las viejas discusiones doctrinales acerca del concepto formal o material de ley, surgidas en el contexto del dualismo germánico (a propósito del conflicto constitucional que enfrentó al Parlamento con el Gobierno, en relación con la negativa del primero a aprobar la Ley de Presupuestos de 1.862, problema ingeniosamente obviado por LABAND con su distinción entre el concepto formal y material de ley y el concepto formal y material de reglamento".

Por todo ello, puede decirse que ley formal es aquella disposición que procede de una Institución (Poder Legislativo), en el ejercicio de una potestad legislativa formalmente atribuída para ello, y de acuerdo con un procedimiento específico para la elaboración de leyes.

Puede apreciarse claramente que una ley material puede no ser una ley formal, y viceversa.

---

[137] FANLO LORAS, A., *El blindaje de las normas forales…,* en VVAA, *El Blindaje…,* obra citada, página 176.

La ley material se caracteriza porque consiste en una norma jurídica escrita. De ahí se desprenden las siguientes características de la ley material:

-Se identifica por la regla en que consista esa norma jurídica escrita, o sea, por el contenido de la disposición que la establezca.

-Puede estar establecida por cualquier disposición, de cualquier procedencia y elaboración, porque lo que caracteriza a la ley material es su contenido. Por ello, una ley material puede encontrarse en una ley formal y en un reglamento.

-Tiene siempre carácter normativo, porque ése es, precisamente, su concepto. No existen leyes materiales singulares o no normativas.

La ley formal se caracteriza porque consiste en una disposición del Poder Público. De ahí se desprenden las siguientes características de la ley formal:

-Se identifica por el modo de emisión de la disposición que dicta el Poder Público; o sea, por el acto, decisión o declaración de voluntad emanados del Poder Público. No por su contenido, como ocurre con la ley material.

-En particular, es la disposición de la parte del Poder Público que tiene la naturaleza de Poder Legislativo, en ejercicio de la potestad legislativa formal que le está formalmente atribuída, y con arreglo al procedimiento previsto para la elaboración de la misma como ley. No puede consistir en otras disposiciones formales, como son los reglamentos.

-Puede tener un carácter normativo o singular. En el primer caso, será una ley normativa, y en el segundo, una ley singular (aunque se sostiene que la ley singular también tiene un carácter normativo, porque se integra, como regla de excepción, con la ley normativa a que corresponda por razón de la materia).

Por consiguiente, los conceptos de ley material y de ley formal operan en planos distintos que no son homogéneos ni, por tanto, comparables[138]. Ley material es el contenido de una disposición normativa (una norma jurídica); ley formal es el acto, decisión o declaración de voluntad de una disposición.

La norma jurídica (contenido de una disposición) se impregna del tipo de acto, decisión o declaración de voluntad (modo de emisión de una disposición), de modo que aquella norma jurídica o contenido tendrá el carácter de la disposición formal que proceda según el modo de su emisión, o ley formal o reglamento. Por esa razón, una ley material puede ser una ley formal, o un reglamento. De ahí que el concepto de ley material no resuelva la problemática inherente al régimen jurídico de las disposiciones formales.

4.3.3.-Valor, rango y fuerza de ley.

Antes de iniciar el examen de estas expresiones, ha de señalarse que todas ellas se refieren a la ley, en su concepto formal, que es el que rige en nuestro Derecho; por ello, se trata del valor, rango y fuerza de la ley formal.

Podría ocurrir que hubiese otra disposición formal, el reglamento, que tuviera valor, rango o fuerza iguales o similares a los de la ley. En tal caso, habría que analizar las consecuencias jurídicas que deriven de esa circunstancia; pero ello no habilita a realizar un estudio único sobre el valor, rango y fuerza que correspondiese al conjunto de disposiciones formales.

El valor, rango y fuerza de una norma jurídica, van referidas siempre a la disposición formal que la establezca. Aquí, a la ley formal.

[138] Como sumar “peras y manzanas”, que se nos decía en los primeros pasos de nuestra enseñanza.

Las expresiones “valor de ley”, “rango de ley” y “fuerza de ley”, aunque están íntimamente relacionadas, no son exactamente iguales[139].

RUBIO LLORENTE[140] dice sobre su significado lo siguiente:

> “Rango y valor de ley, entendidos como sinónimos, significan sólo una característica procesal de determinadas disposiciones: la de poder ser objeto de determinados procesos ante el Tribunal Constitucional. La fuerza de ley, a su vez, es sólo un metaconcepto que engloba distintas disposiciones que tienen muy diferente fuerza de innovar y muy diferente fuerza de resistir, y una disposición puede tener rango de ley sin tener fuerza de ley. Nada, en definitiva, sobre lo que se pueda intentar construir un concepto de ley”.

Sin embargo, otros autores mantienen otras opiniones sobre el significado de las referidas expresiones, que resultan de interés en este trabajo.

BALAGUER CALLEJON[141] expresa las siguientes ideas:

-“El rango de ley implica una posición específica de las normas en la jerarquía normativa. Las normas con rango de ley son inferiores a la Constitución y superiores al reglamento”.

-“El rango de ley es un elemento previo a la consideración de su fuerza y de su valor”.

-“El rango legal implica la atribución de una determinada fuerza a las normas. Esa fuerza, en su ámbito activo y pasivo, se manifiesta en la relación de las fuentes legales con las otras Fuentes del Derecho. La ley puede derogar cualquier norma inferior y no puede ser derogada por ninguna norma inferior”.

---

[139] RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder. Estudio sobre la Constitución,* Centro de Estudios Constitucionales, 1.997, página 283.

[140] RUBIO LLORENTE, F., *Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley.* RAP nº 100-102, Enero-Diciembre de 1.983, página 417.

[141] BALAGUER CALLEJON, F., *Fuentes del Derecho,* Tomo II…, obra citada, página 56-57.

-"El rango legal no es sólo el presupuesto necesario para la atribución de una determinada fuerza a la ley, sino también para la asignación de un valor específico, el que el ordenamiento le otorga según la posición que dentro del sistema constitucional tiene ese instrumento normativo. El valor de la ley expresa así lo esencial del régimen jurídico de esta fuente, el tratamiento que recibe del ordenamiento".

SANTAMARIA PASTOR[142] dice que "la expresión <<rango de ley>> sólo alude a una determinada posición jerárquica en el conjunto de normas escritas", y que "la expresión fuerza de ley", "en la actualidad, posee un doble contenido:

a)En primer lugar, la capacidad de innovación activa sobre el conjunto del sistema normativo, ésto es, la posibilidad de modificar o derogar las normas que contiene, o de añadir otras nuevas. Dicha capacidad de la ley es en España, no obstante, limitada… y asimétrica…

b)En segundo lugar, la resistencia pasiva a la innovación, ésto es, a la invalidez de cualquier modificación que se haga de la ley, salvo por otra norma posterior de igual o superior rango (y de la misma competencia y procedimiento)...".

FANLO LORAS[143] dice que "la categoría <<rango de ley>> alude a la posición jerárquica en el conjunto de normas escritas, donde la ley sigue teniendo la máxima posición (legicentrismo), siempre que respete la Constitución. Las expresiones <<valor>> y <<fuerza>> de ley hacen referencia a los efectos irresistibles de los mandatos de la ley que vinculan a los ciudadanos y a todos los órganos del Estado, ninguno de los cuales puede desobedecerlos ni declararlos nulos". Y, a continuación, reitera las consideraciones de SANTAMARIA PASTOR, antes expuestas, sobre la fuerza de ley.

---

[142] SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General,* Tomo I,…, obra citada, página 181.

[143] FANLO LORAS, A., *El blindaje de las normas forales...,* en VVAA *El Blindaje…,* obra citada, página 175.

Partiendo de las ideas descritas, y de acuerdo con su literalidad, puede sostenerse que esas tres expresiones tienen el siguiente significado (en relación con la ley formal):

-Rango de ley: la posición de la ley en relación a las demás Fuentes del Derecho.

-Valor de ley: el tratamiento jurídico que recibe del ordenamiento[144]. Es el régimen jurídico establecido para la ley.

-Fuerza de ley: capacidad de innovación activa sobre el ordenamiento jurídico, y capacidad de resistencia pasiva a ser modificada por el ordenamiento jurídico.

En realidad, rango de ley y valor de ley se encuentran íntimamente relacionados. Pero, aunque el valor se establezca en función del rango (que es lo que expresan las opiniones doctrinales descritas), desde un punto de vista lógico, parece que el rango es un efecto del valor.

De otro lado, la fuerza de ley constituye otro efecto del valor. Bien es cierto que puede haber disposiciones que, aunque carezcan de valor de ley, tienen fuerza de ley; pero la problemática que se plantea en nuestro caso consiste en saber si la Norma Foral de los TTHH tiene valor de ley, por lo que esta expresión engloba a la fuerza de ley.

Por todo ello, a lo largo de este trabajo se hace alusión al “valor y rango de ley” (formal), en lugar de citar las tres expresiones.

4.3.4.-Reglamento ejecutivo, independiente y autónomo.

[144] BALAGUER CALLEJON, según se ha dicho antes.

El reglamento es la norma jurídica dictada por la Administración Pública. La doctrina y la Jurisprudencia coinciden con esa conceptuación.

Cabe apreciar las siguientes clases de reglamentos: ejecutivos, independientes y autónomos, que pueden ser conceptuados, conforme a la generalidad de la doctrina, de la siguiente manera:

-Reglamento ejecutivo: es un reglamento que desarrolla el contenido de una ley formal. Cuando existe reserva material de ley, es el único tipo de reglamento que cabe, pero siempre que esté habilitado por la ley y con carácter complementario del contenido de la misma. No obstante, el reglamento ejecutivo también puede desarrollar el contenido de una ley en el ámbito de una reserva formal de ley.

-Reglamento independiente: es el reglamento que se dicta para regular una materia sin necesidad de ninguna habilitación por la ley. Y puede regular la totalidad de la materia, salvo que exista una reserva material de ley. Pero, si la ley formal entra a regular esa materia, se impone jerárquicamente al reglamento, que resulta obligado a la observancia de aquélla.

-Reglamento autónomo: es el reglamento que se dicta para regular una materia sin necesidad de ninguna habilitación para la ley. Y puede regular la totalidad de la materia, salvo que exista una reserva material de ley. Pero, a diferencia del reglamento independiente, el reglamento autónomo está directamente vinculado a alguna “norma primaria” (CE, Estatuto de Autonomía,...), de modo que no cabe ninguna regulación por ley formal.

Esta conceptuación de los diferentes tipos de reglamentos, también es generalmente aceptada por la doctrina[145] y la Jurisprudencia.

[145] Por ejemplo, LASAGABASTER HERRARTE, I., *Las normas forales: Su naturaleza jurídica,* en VVAA *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco.* IVAP, 1.994, página 208.

Se ha dicho anteriormente que una ley material puede no ser una ley formal. Cuando no lo sea, se encarnará en un reglamento (probablemente, reglamento autónomo o independiente). Podrá tener carácter de “ley material” por su contenido, pero tendrá el valor y rango de reglamento por entrañar un acto, decisión o declaración de voluntad de la Administración Pública, como origen formal; como reglamento autónomo o independiente, sí, pero como reglamento al fin y al cabo.

Por ello, también se ha señalado que el concepto de “ley material” no soluciona el problema del rango formal de la disposición en que aquélla consista.

CAPITULO 3.

SISTEMA JURIDICO-POLITICO DE REGIMEN FORAL: DESCRIPCION PANORAMICA Y CONFIGURACION INSTITUCIONAL DE LOS TTHH.

0.-PLANTEAMIENTO.

El otro encuadramiento en clave de actualidad, es el relativo al régimen foral.

En el presente Capítulo se realiza una doble exposición:

-Por una parte, la descripción panorámica del sistema jurídico-político de régimen foral, también ceñido a los aspectos imprescindibles para el debido tratamiento jurídico de la cuestión planteada.

-Por otra parte, la descripción de las líneas estructurales de la configuración institucional de los TTHH, que es foral, con expresión del escenario normativo directamente relacionado con este tema, y con mirada especial a la “ley” en el régimen foral.

Sección I.-Sistema jurídico-político de régimen foral: descripción panorámica

1.-LA DISPOSICION ADICIONAL PRIMERA DE LA CE, COMO CABECERA DEL REGIMEN FORAL.

1.1.-Características.

1.1.1.-El texto del precepto constitucional.

La CE dedica su Disposición Adicional Primera a la cuestión foral en los siguientes términos:

> "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.
>
> La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía."

LUCAS VERDU[146]dice que este precepto constitucional significa, tanto simbólica como normativamente, la superación de los conflictos tensos, expresos o latentes, en España desde la abolición foral.

1.1.2.-Soporte jurídico del régimen foral.

Lo primero que sugiere este precepto constitucional es cuál sea el soporte jurídico del régimen foral: o bien la propia situación institucional histórica que la CE se limita a reconocer simplemente; o bien la misma CE.

El TC[147] se ha pronunciado diciendo que "será de la misma Disposición Adicional Primera de la CE y no de su legitimidad histórica de donde los derechos históricos obtendrán o conservarán su validez y vigencia", razón por la que el régimen foral ha de ser estudiado a partir del vértice constitucional[148].

---

[146] LUCAS VERDU, P., *Los derechos históricos como constitución sustancial del pueblo vasco*, en VVAA *Los Derechos Históricos Vascos*, IVAP, 1.988, página 310.

[147] STC 76/1.988, de 26 de abril, FJ-3, párrafo segundo.

[148] CORCUERA ATIENZA, J y GARCIA HERRERA, M.A., *La constitucionalización de los derechos históricos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales 2.002, página 121: dicen "como afirmó Tomás y Valiente, la legitimidad historicista sirve como título para justificar el hecho diferencial, no para definir su contenido".

Dada su pertenencia a la CE, hemos calificado a la citada Disposición Adicional Primera como “cabecera” del régimen foral.

Se ha escrito mucho sobre la Disposición Adicional Primera de la CE y sobre el régimen foral que deriva de ella[149]. Dado el objeto de este trabajo, se va a realizar una descripción panorámica del régimen foral, atendiendo al marco jurídico-positivo sobre la interpretación que ha ido dando el TC, en lo que resulte imprescindible.

A tal efecto, tiene una relevancia especial la Jurisprudencia del TC, como intérprete supremo de la CE, y, dentro de ella, la STC que se acaba de citar[150].

A continuación, se analizan separadamente las normas jurídicas contenidas en cada uno de los párrafos integrantes de la referida Disposición Adicional Primera.

[149] Entre las obras más importantes se encuentran las siguientes:
-FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R., *Los derechos históricos de los territorios forales*. Civitas 1.985.
-CAÑO MORENO, J., *Teoría institucional del Estatuto Vasco. Concepción institucional e interpretación normativo-institucional del Estatuto de Autonomía del País Vasco,* Universidad de Deusto, 1.997.
-CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*. Ariel. 1.985.
-COELLO MARTIN, C., *Las Disposición Adicional Primera y la organización territorial de la Comunidad Autónoma Vasca*, Universidad de La Rioja, 1.997.
-CORCUERA ATIENZA, J. y GARCIA HERRERA, M. A., *La constitucionalización de los derechos históricos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2.002.
-DE LA HUCHA CELADOR, F. *El régimen jurídico de El Concierto Económico*”, Ad-Concordiam, 2.006.
-HERRERO DE MIÑON, M., *Idea de los derechos históricos*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1.991, y *Derechos históricos y Constitución,* Taurus, 1.998.
-LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una teoría de los Derechos Históricos Vascos*, IVAP, 1.997.
-LOJENDIO IRURE, I. M., *La Disposición Adicional Primera de la Constitución*. IVAP, 1.988.
-PORRES AZKONA, J. *Política y Derecho. Los Derechos Históricos Vascos*. IVAP, 1.982.

[150] Porque resolvió un Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto contra la LTH.

1.1.3.-Relación con la derogación constitucional de las leyes abolitorias.

La Disposición Derogatoria, apartado 2, de la CE, dispone lo siguiente:

> "2.-En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839, en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.
>
> En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley 21 de julio de 1876".

Debe tenerse en cuenta que, por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado[151]. Por tanto, esta derogación constitucional carece de trascendencia práctica en lo que se refiere al contenido de las leyes derogadas.

Sin embargo, hay que ver esta derogación unida a la Disposición Adicional Primera de la CE, conjunto normativo que sugiere estas consideraciones:

-Por una parte, la derogación expresa la voluntad del constituyente de superar la problemática generada por las referidas leyes abolitorias.

-Por otra parte, la Disposición Adicional Primera establece el amparo, respeto y actualización forales, como expresión de la voluntad del constituyente de implantar en el presente y para el futuro, un régimen jurídico específico para los territorios forales.

Ambas consideraciones son plenamente complementarias.

En realidad, la Disposición Adicional Primera de la CE no necesita de la Disposición Derogatoria, pues tiene entidad propia suficiente para el tratamiento jurídico foral que constituye su objeto. Pero la conjunción de ambas facilita la

[151] Artículo 2 del CC.

comprensión de la primera, por el ánimo de ruptura con el pasado abolitorio, que se percibe en la segunda.

1.1.4.-Foralidad pública y privada.

Tal como se ha apuntado en el Capítulo anterior, no debe circunscribirse el régimen foral al "derecho civil foral" o "foralidad privada". El TC[152] lo ha dejado muy claro diciendo:

> "… sobre todo y en primer lugar, porque el sentido de la Disposición adicional primera CE no es el de garantizar u ordenar el régimen constitucional de la foralidad civil (contemplado, exclusivamente, en el art. 149.1.8 y en la Disposición adicional segunda CE), sino el de permitir la integración y actualización en el ordenamiento postconstitucional, con los límites que dicha Disposición marca , de algunas de las peculiaridades jurídico-públicas que en el pasado singularizaron a determinadas partes del territorio de la Nación."

Por tanto, la foralidad, no sólo puede tener una perspectiva de derecho privado, sino también, y muy relevantemente, de derecho público.

1.2.-El amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales.

1.2.1.-Concepto de los "territorios forales".

El TC[153] ha conceptuado los "territorios forales" en los siguientes términos:

> "FJ-2.-Comienza la Disposición proclamando que "la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales". Viene pues a referirse a aquellos territorios integrantes de la Monarquía Española que, pese a la

[152] STC 88/1.993, de 12 de marzo, FJ-1, párrafo cuarto, inciso final.
[153] STC 76/1.988 citada, FJ-2.

unificación del Derecho Público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus Poderes Públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las Provincias Vascongadas y de Navarra. En lo que atañe a las primeras -sobre cuyos derechos históricos versa el recurso de inconstitucionalidad a resolver- sus respectivos regímenes forales se vieron afectados por la Ley confirmatoria de 25 de Octubre de 1839, y, posteriormente, por la Ley de 21 de Julio de 1876, que vino a suprimir gran parte de las particularidades forales aún existentes, si bien las tres Provincias Vascongadas mantuvieron, a partir del Real Decreto de 28 de Febrero de 1878, que aprueba el primer Concierto Económico, un régimen fiscal propio , interrumpido respecto a Vizcaya y Guipúzcoa por el Decreto-Ley de 23 de Junio de 1937, pero que se mantuvo en la Provincia de Alava.

Incluso de tan sucinta exposición se desprende que las peculiaridades forales (del régimen público) de las tres Provincias Vascongadas han atravesado fases históricas muy distintas, como son la correspondiente al Antiguo Régimen (hasta 1812), la anterior a la Ley de 1839 (bajo la vigencia de las Constituciones de 1812 y 1837), la posterior a esta Ley hasta la Ley de 1876, y tras ésta, una etapa de Conciertos Económicos, bajo las Constituciones de 1876 y 1931, prolongada en el caso de Alava, hasta la entrada en vigor de la Ley aprobatoria del Concierto Económico de 13 de Mayo de 1981. Se trata, por tanto, por un lado, de regímenes forales de variable contenido, sin que sean, como es lógico, comparables las peculiaridades existentes bajo la Monarquía del Antiguo Régimen (pase foral, régimen aduanero, exención de quintas, organización judicial propia) con las que se conservaron en el régimen constitucional, ni tampoco sean, ni mucho menos, homogéneas las características del régimen foral de cada Provincia durante la vigencia de las diversas Constituciones de 1812 a nuestros días; y, por otra parte, es obvio que esos regímenes forales surgieron o cobraron vigencia en contextos muy distintos del que representa la actual Constitución, los principios que proclama y la organización territorial que introduce".

1.2.2.-Concepto de los “derechos históricos”.

El TC[154] ha conceptuado los “derechos históricos” como “potestades, facultades o privilegios, ejercidos históricamente, en forma de derechos subjetivos de corporaciones territoriales, susceptibles de ser traducidos en otras tantas competencias de titularidad o ejercicio respaldadas por la Historia”, de los denominados “territorios forales” a través de sus Instituciones. Además de las referencias del TC, no debe olvidarse que la Disposición Adicional Primera de la CE pretende dar solución a las viejas reivindicaciones nacidas como consecuencia de las Leyes que la misma procede a derogar en su Disposición Derogatoria, apartado 2. Por tanto, la revitalización de derechos pasados está en el núcleo de la Disposición Adicional Primera de la CE.

Sin embargo, no hay por qué ceñir a dicho supuesto el ámbito de los derechos históricos. Si dichos derechos pasados hubieran recobrado vigencia para cuando surge la Constitución, no hay motivo alguno para excluirlos de la protección constitucional. La CE no hace referencia a ello, y no hay que distinguir donde la Ley no distingue; ni puede admitirse una interpretación que vaya en contra de la “ratio legis”, que no es otra que dar protección constitucional, en los términos que se dirán, a unos poderes jurídicos ejercidos en el pasado, con independencia de que estén vigentes o no en el momento de pasar a serlo la CE. Esta conclusión no sólo no está en contra de la Jurisprudencia del TC, sino que, incluso, puede deducirse de la misma[155], cuando alude al “mantenimiento” de situaciones jurídicas, y no a otro término que expresase exclusivamente la reaparición de las mismas.

1.2.3.-Localización e identificación de los derechos históricos. Operatividad de la investigación histórica.

[154] STC 76/1.988, citada.
[155] STC 76/1.988 citada FJ-3.

Una vez se ha deducido el concepto y la naturaleza jurídica de los derechos históricos, se debe abordar cómo pueden ser localizados e identificados a fin de recibir el tratamiento jurídico que contempla la CE.

Si, como se ha dicho, los derechos históricos son aquellas situaciones de poder propias de los territorios forales en cualquier época anterior a la CE, su localización e identificación se realizará mediante el examen de todos los regímenes jurídicos habidos con anterioridad.

Sin embargo, ello tropieza con un importante escollo práctico, ya que el régimen jurídico no se encuentra formalizado como para explicitar las situaciones de poder que comporte.

Se ha pretendido justificar esta circunstancia en que el más normal desarrollo del régimen foral tiene lugar antes de la Ley de 25 de Octubre de 1839 y, en consecuencia, antes de 1812, época perteneciente al llamado Antiguo Régimen, con perfiles políticos muy distintos a los del constitucionalismo posterior. Pero tal argumentación se deshace por completo, ya que, con posterioridad, los preceptos expresos y escritos recurren, a menudo, al reconocimiento de facultades de los territorios forales ejercidas históricamente, sin hacer el mínimo esfuerzo de enumeración ni de explicitación; y esos preceptos ven la luz en momentos ya distantes del Antiguo Régimen ¿Cuál es, pues, la justificación de esa falta de explicitación?

Ningún territorio que sea políticamente independiente precisa de reconocimiento explícito del que dimane aquella consideración; lógicamente, a excepción del caso del tránsito de la dependencia a la independencia, y, aún así, en muchas ocasiones ello tiene lugar más de hecho que de derecho. Por tanto, la independencia política de un territorio erige a éste en una situación de pleno poder potencial que solamente requiere del respeto de los demás, colocados, así, en la posición negativa de deber respetar o soportar. Este es el motivo por el que, a falta de una formalización de la independencia política, su existencia y disponibilidad

solamente son detectables a través de actuaciones que presuponen el poder en que aquélla consiste, como ejercicios del mismo, sin que sean discutidas.

Algo así puede afirmarse que pudo ocurrir antes de la Ley de 25 de Octubre de 1839 cuando el régimen foral se desarrollaba con normalidad. Su amplio poder no exigió, para su pleno desenvolvimiento, una formalización explícita y, por ello, aquél solamente se pudo exteriorizar mediante actuaciones que lo presuponían. De este modo, los actos encuadrables en alguna situación jurídica activa de los territorios forales constituyen un indicio de existencia y disponibilidad del poder comprendido en aquélla, máxime si tales actos no fueron discutidos. Cabe deducir, consecuentemente, que el pacífico disfrute de una situación de apariencia de poder público por parte de los territorios forales, entraña una presunción de la existencia y disponibilidad de dicho poder público y, por ello, de un derecho histórico materializado por el mismo.

Aunque antes, ya, de la Ley de 25 de Octubre de 1839, comienzan las intromisiones estatales en el régimen foral, es a partir de ella cuando adquieren una intensidad muy notable, provocando importantes vaivenes. No obstante, ello no ha dado lugar a una formalización de las facultades incardinadas en el régimen foral subsistente, sino que el ordenamiento de los nuevos tiempos ha incluído preceptos de auténtica remisión a la situación de hecho en el devenir histórico y, en consecuencia, de asunción de lo acontecido en el seno del mismo; en realidad, esos preceptos no implican más que la declaración de continuidad de la falta de formalización en todo lo que no se haya tratado específicamente en el ordenamiento.

Puede deducirse, fácilmente, ahora, la operatividad de la investigación histórica a la que se refiere el TC[156]. Independientemente de la funcionalidad que, en su caso, puede tener en cuanto al contenido del RFA, no cabe duda de que la tiene íntegra para detectar situaciones jurídico-públicas activas existentes en el

[156] STC 11/1.984, de 2 de febrero, FJ-4, párrafo segundo.
STC 76/1.988 citada, FJ-6, párrafo cuarto.

pasado, así como meras actuaciones que las pueden presuponer según los criterios esgrimidos anteriormente; es más, la falta de formalización del régimen foral que se ha descrito, hace de la investigación histórica referente a esas actuaciones el núcleo más importante de su objeto.

1.2.4.-El "amparo y respeto", como garantía institucional de foralidad.

La Disposición Adicional Primera de la CE, apartado 1, dice que la misma "ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales". Determinados cuáles sean los derechos históricos de los territorios forales, conforme a las consideraciones que se han vertido anteriormente, la literalidad del precepto constitucional podría hacer pensar en que tiene la funcionalidad de reintroducir aquellos derechos históricos en el mundo jurídico actual y, además, mediante una norma jurídica del máximo rango como es la Constitución. De esta manera, la situación jurídica de poder detentada en el pasado, o deducida de las actuaciones del pasado, vendría a reimplantarse por virtud de la CE y desde la misma entrada en vigor de ésta.

Sin embargo, el TC no ha interpretado dicho precepto constitucional en el sentido indicado, sino en otro bien distinto, basado en la técnica de la denominada "garantía institucional", ya ensayada anteriormente por el mismo TC respecto a la autonomía local. Así dice[157]:

> "FJ-4.-De la consideración de la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española en su totalidad, en relación con los mandatos constitucionales y la nueva estructura territorial que la Constitución prevé, se deriva que la garantía, o, literalmente, el amparo y respeto por parte de la Constitución de los derechos históricos de los territorios forales no puede estimarse como una garantía de toda competencia que pueda legítimamente calificarse de histórica; como este Tribunal declaraba en su STC 123/1984, de 18 de Diciembre, fundamento jurídico 3º, la idea de derechos históricos no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias. Lo que

[157] STC 76/1.988 citada, FJ-4.

la Constitución ha venido a amparar y respetar no es una suma o agregado de potestades, facultades o privilegios, ejercidos históricamente, en forma de derechos subjetivos de corporaciones territoriales, susceptibles de ser traducidos en otras tantas competencias de titularidad o ejercicio respaldadas por la Historia. Como resulta de la misma dicción del párrafo segundo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española, lo que se viene a garantizar es la existencia de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su "foralidad", pero no es de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado. La garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional. Es este núcleo identificable lo que se asegura, siendo, pues, a este último, aplicables los términos de nuestra STC 32/1981, de 28 de Julio, cuando declaraba que, por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una Institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (fundamento jurídico 3º). Todo ello en el bien entendido que esa garantía -referida a los territorios forales-, si bien no especifica exhaustivamente las competencias históricas que protege (esto es, un haz determinado de competencias concretas), sí alcanza, como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos territorios históricos. Son de nuevo aplicables, a este respecto, las palabras de la STC 32/1981, cuando afirmaba que la garantía institucional es desconocida cuando la Institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como Institución para convertirse en un simple nombre (fundamento jurídico 3º).

Dentro de estos límites, es al proceso de actualización previsto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española al que corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los territorios históricos, garantizado por la Constitución Española."

Ya con anterioridad, el TC había dicho[158]:

> "FJ-6.-
>
> (…)
>
> Pero, como ha señalado este Tribunal Constitucional en Sentencia de 18 de Diciembre de 1984 (conflicto positivo de competencia número 568/1983), los derechos históricos de las Comunidades y Territorios Forales a que alude la mencionada disposición no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición establece que la actualización se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía."

El TC viene a entender, así, que el valor jurídico-constitucional del amparo y respeto de los derechos históricos es el del establecimiento de una "garantía institucional de la foralidad", la cual ha de impregnar la configuración y el desenvolvimiento de los territorios forales para que se cumpla con el listón constitucional, pero sin implicar una asignación individualizada de competencias; simplemente sirve para que las competencias, objeto de la asignación individualizada por otros cauces, así como las demás determinaciones jurídicas, conformen un cuadro posicional global mínimamente impregnado de la foralidad que sea cualitativamente necesaria para ser mantenida en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.

Por tanto, al no ser objeto de amparo y respeto los derechos históricos individualmente considerados, el actual régimen foral que descansa en la CE no procede a reintroducirlos en el mundo del Derecho. En éste solamente se introduce la citada "garantía institucional", que podría ser calificada como el "derecho a la recognoscibilidad foral". Es como si la CE dirigiese su mirada al pasado y no alcanzase a ver más que una imagen de los derechos históricos lo suficientemente borrosa como para no poder distinguir cada uno de ellos con la nitidez propia de

[158] STC 123/1.984, de 18 de diciembre, FJ-4, párrafo Segundo.
STC 94/1.985, de 29 de julio, FJ-6.

toda identificación individualizada, de modo que solamente sean perceptibles conjunta e indiferenciadamente como una mancha.

La garantía institucional de la foralidad, cuyos contornos se han precisado, es el régimen foral que dimana del apartado 1 de la Disposición Adicional Primera de la CE, y así lo viene a demostrar el apartado 2 de la misma al decir que "la actualización general de "dicho" régimen foral...". La precisión de cuál sea el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los territorios, es, según el TC, una tarea que corresponde al proceso de actualización[159]. Por tanto, el régimen foral que garantiza la Disposición Adicional Primera de la CE, apartado 1, viene materializado por la garantía institucional de la foralidad que se ha señalado; y es susceptible de la actualización del apartado 2 de aquélla, a cuyo estudio se dedica el apartado siguiente.

1.3.-La "actualización general" del régimen foral.

1.3.1.-Concepto.

La Disposición Adicional Primera de la CE, en su apartado 2, añade que "la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía"; actualización a la que, como se acaba de señalar, corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los TTHH, garantizado por la CE[160].

El TC[161] dice lo siguiente:

"FJ-3.- (…)

[159] STC 76/1.988 citada, en el último pasaje transcrito.
[160] STC 76/1.988 citada, en el último pasaje transcrito.
[161] STC 76/1.988 citada, FJ-3.

> la actualización que se prevé resulta consecuencia obligada del mismo carácter de norma suprema de la Constitución. Y ello, al menos, desde dos perspectivas.
>
> Primeramente, desde la necesaria adaptación a los mandatos constitucionales de esos derechos históricos que se amparan y respetan. El carácter de norma suprema de la Constitución,… imposibilita el nacimiento de situaciones jurídicas (aún con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales… la actualización de los derechos históricos supone la supresión, o no reconocimiento, de aquéllos que contradigan los principios constitucionales.
>
> (…)
>
> En segundo lugar, ha de destacarse que la Constitución da lugar a la formación de una nueva estructura territorial del Estado, basada en unas entidades anteriormente inexistentes: las Comunidades Autónomas… La actualización, por tanto, y como la Constitución dispone, ha de llevarse a cabo también en el marco de los Estatutos de Autonomía, y ello puede suponer… que determinados derechos históricos incompatibles con el hecho autonómico deban suprimirse, o que deban atribuirse a unos nuevos sujetos, las Comunidades Autónomas, aquéllos que resulten imprescindibles para su misma configuración o funcionamiento."

1.3.2.-Clases.

La actualización "general" que se contempla en la Disposición Adicional Primera, apartado 2, induce a pensar en otra posible "actualización" no general. A falta de mayor precisión, podría pensarse que "general" tiene un carácter global y, por éso, se realiza en el EAPV. Mientras que la "no general" se llevaría a cabo en disposiciones o materias o aspectos específicos.

1.3.3.-Cauces.

En cuanto a los cauces de la actualización, y partiendo de la referencia que se hace al marco de los Estatutos de Autonomía en la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la CE, el TC[162] ha dicho lo siguiente:

> "FJ-5.-Ello supone que, junto a la actualización que la Constitución por sí misma lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento más decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres territorios históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere. En efecto, el Estatuto de Autonomía se configura como norma fundacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, norma que integrando en una organización política superior a tres territorios históricos que ya disfrutaban de un régimen foral de autogobierno, reconoce a la nueva organización política una serie de competencias, cuyo ejercicio deberá corresponder, en unos casos, a unas instituciones comunes de nueva creación y, en otros, a los órganos de poder de dichos territorios históricos, quienes continuarán, en virtud de la garantía institucional de la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española, conservando un régimen de autogobierno en una Comunidad Autónoma interiormente descentralizada.
>
> 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. Por medio del Estatuto, Alava, Guipùzcoa y Vizcaya pasan a organizar su derecho histórico al autogobierno, amparado por la Constitución, de modo distinto a como lo venían haciendo hasta el presente; de manera que su fondo de competencias de raíz histórica (no incompatibles con los principios constitucionales) pasa a ejercerse en dos niveles diferentes: uno, común, por parte de las Instituciones Comunes, habida cuenta de su naturaleza y funciones en la Comunidad Autónoma; y otro, no centralizado, sustentado en los órganos de poder tradicionales de cada uno de los territorios históricos. En este sentido cabe afirmar que el Estatuto de Autonomía del País Vasco es, al mismo tiempo, expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a la nacionalidad vasca, y expresión actualizada del régimen foral, como régimen foral actualizado, en el sentido de la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española.

[162] STC 76/1.988 citada, FJ-5 y 6

Así se explica que las Instituciones Comunes del País Vasco hayan recibido del Estatuto de Autonomía funciones en materias directamente vinculadas al régimen foral (como son los conciertos económicos), y, viceversa, que el Estatuto haya posibilitado la asunción por órganos forales de los territorios históricos de diversas competencias sin necesaria relación con su ejercicio histórico (art. 37-3-f) EAPV).

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

FJ-6.-En cuanto al primer aspecto -el reconocimiento y garantía genéricos- se confirma la garantía constitucional consagrada en la Disposición Adicional Primera de la Constitución en el art. 3 del Estatuto, en cuanto a la organización e instituciones privativas de autogobierno de cada uno de los territorios históricos, y en el art. 37-2, respecto, tanto al régimen foral, como a las competencias de los territorios históricos, al establecer que “lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico”. Claramente, esta disposición no representa -como parecen sostener los recurrentes- que el Estatuto no implica ninguna limitación del régimen foral históricamente definido y del correspondiente e indeterminado elenco de derechos históricos. Si tal fuera el caso, el Estatuto no podía, evidentemente, llevar a cabo ninguna actualización, y resultarían inexplicables cláusulas estatutarias -como las referentes al régimen fiscal- que suponen una clara alteración de la posición histórica de los territorios forales. Como resulta de la consideración conjunta de las diversas disposiciones estatutarias, el art. 37-2 lo que viene a establecer es que, tanto los poderes y atribuciones que se confieren a los nuevos órganos que se crean -las Instituciones Comunes- como el reparto competencial que se efectúa en relación con las Instituciones Centrales del Estado habrán de entenderse siempre sin menoscabo de la garantía del régimen foral y las inherentes competencias de los territorios históricos que el mismo Estatuto determina. Se trata, pues, de una regla de garantía e interpretación, que coloca en lugar preferente, en cuanto a su respeto y protección, a los regímenes forales en su definición estatutaria, tanto frente a las Instituciones

Comunes del País Vasco como a los poderes centrales del Estado; regímenes forales que el mismo Estatuto precisa en cuanto a cuál sea su contenido esencial, intocable por los poderes autonómicos o estatales. Ha de tenerse en cuenta, por otra parte, que el mismo Estatuto, en otras ocasiones, recoge el límite que la garantía foral representa respecto a otras Instituciones de la Comunidad Autónoma; así, en su art. 10, apartados 1 y 3, al referirse a determinadas competencias de la Comunidad Autónoma, lo hace "sin perjuicio de las facultades correspondientes a los territorios históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 37 del mismo (Estatuto)", expresión que se repite en el art. 25-1, como límite a los poderes del Parlamento Vasco.

El contenido de esa garantía foral, que aparece así como punto de referencia obligado para la aplicación e interpretación de las disposiciones del Estatuto de Autonomía, viene expresado en su art. 37, apartados 3 y 4. Y esto se lleva a cabo en forma que en manera alguna puede considerarse "meramente enunciativa" o ejemplificativa, como mantienen los recurrentes. Por el contrario, viene a precisar dos tipos de competencias que corresponden a los territorios históricos:

a)Competencias exclusivas que derivan directamente del Estatuto: se trata de las especificadas nominalmente en el apartado 3, subapartados a) á e), de las comprendidas en el primer inciso del subapartado f), "todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto".

b)Competencias que habrán de precisarse a través de la actuación concreta de los poderes de la Comunidad, y que comprenden, tanto competencias exclusivas "que les sean transferidas" (art. 37-3-f), sin que el Estatuto precise por parte de quién, como "el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, de las materias que el Parlamento Vasco señale" (art. 37-4).

Aparecen así definidos un núcleo intangible, por prescripción estatutaria, del contenido del régimen foral -y que resulta por tanto ser el mínimo sin el que desaparecería la misma imagen de la foralidad- y, además, un ámbito de expansión de ese régimen, que se hace depender de la actuación de otros órganos. Se contempla pues la posibilidad de transferencia o atribución de competencias adicionales al núcleo de la foralidad, competencias que pueden derivar, bien

> del Estatuto de Autonomía, bien de los procedimientos previstos en el art. 150-1 y 2 de la Constitución."

Del contenido de este pasaje de la Jurisprudencia del TC, pueden retenerse tres conclusiones:

a)Que, independientemente de la CE, el EAPV es el elemento más decisivo de actualización en lo que se refiere a los regímenes forales de los tres TTHH integrados en la CAPV. Por ello, puede decirse que el EAPV constituye el cauce natural y común de actualización foral, y, por ello, el cauce de la actualización "general" o global a que se refiere la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la CE.

b)Que las competencias reconocidas específicamente a los TTHH en el art. 37 del EAPV, constituyen un núcleo intangible del contenido del actual régimen foral, mínimo sin el cual desaparecería la misma imagen de la foralidad, o sea, no se alcanzaría el nivel inferior de la garantía institucional de la foralidad.

c)Que, al ser el EAPV, al mismo tiempo, expresión del derecho a la autonomía que la CE reconoce a la nacionalidad vasca, y expresión actualizada del régimen foral, como régimen foral actualizado, en el sentido de la Disposición Adicional Primera de la CE, dicho régimen dispone de sustancia o relevancia estatutaria, razón por la que su modificación requiere la del Estatuto de Autonomía a través de los rígidos mecanismos que se disponen para ello en el mismo Estatuto de acuerdo con las previsiones constitucionales.

1.3.4.-Límites.

La Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la CE, dice que la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, "en el marco de la CE y de los Estatutos de Autonomía".

Este pasaje ha planteado la cuestión de si, en esa operación de actualización foral, ha de observarse el contenido íntegro de la CE, o, por el contrario, solamente una parte de ella, la que podría considerarse como esencial en el seno de nuestro sistema público.

El desenvolvimiento público y la Jurisprudencia del TC permiten pensar en que la opción jurídicamente correcta, de entre las dos citadas, es la segunda.

En primer lugar, la elaboración y aprobación de la LORAFNA y el acceso de Navarra a la condición de CA. A pesar de la que la LORAFNA no se califica de Estatuto de Autonomía, ni a la Navarra resultante de ella como CA, el TC[163] ha considerado que tiene esa naturaleza. Sin embargo, no se siguió ninguna de las vías que contempla el Título VIII de la CE para el acceso a la condición de CA, sino una vía pactada contemplada en Ley Paccionada de 16 de agosto de 1.841, esgrimiéndose para ello la Disposición Adicional Primera de la CE. El TC[164] ha considerado adecuada a Derecho la citada vía. Ello presupone considerar que la actualización foral no tiene como límite todo el contenido de la CE, pues, en tal caso, Navarra no podía haber seguido la vía que siguió, sino que debía haber seguido alguna de las vías contempladas en el Título VIII de la CE. De ahí se desprende que el límite de la actualización foral esté en una parte de la CE, y no en toda ella.

En segundo lugar, el artículo 149-1-18 de la CE establece que el Estado tiene competencia de “Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Régimen Estatutario de sus Funcionarios”. Y el artículo 49-1-b) de la LORAFNA dispone que, en virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre “régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos”. La mera comparación entre esos dos preceptos pone de manifiesto que la competencia foral

[163] STC 16/1.984, de 6 de febrero, FJ-3.
[164] STC 16/1.984 citada, FJ-3.

de Navarra va más allá del perímetro de la competencia básica estatal definida en aquel precepto constitucional, no viniendo obligada a observar la totalidad de la legislación básica estatal, sino los "derechos y obligaciones esenciales que reconozca a los funcionarios públicos". El TC[165] ha confirmado la adecuación a Derecho de esa competencia foral. Ello presupone considerar que la actualización foral no tiene como límite todo el contenido de la CE, pues, en tal caso, la LORAFNA no podía haber atribuído a Navarra más competencia que la ajena a las bases estatales, y, en cambio, le ha atribuído una competencia mayor. De ahí se desprende que el límite de la actualización foral está en una parte de la CE, y no en toda ella.

En tercer lugar, también podría citarse la competencia que atribuye la LORAFNA en su artículo 49-1-d), en materia de "contratos y concesiones administrativas, respectando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia", competencia también exclusiva en virtud de su régimen foral, a pesar de que el artículo 149-1-18 de la CE atribuye al Estado la legislación básica en esa misma materia.

Aunque se trata de supuestos relativos a Navarra, lo dicho para ellos sirve, igualmente, para los territorios forales del PV, cuando menos en este aspecto del límite de la actualización foral, pues tanto en aquélla como en éstos, la norma jurídica en que se fundamenta es la misma, la Disposición Adicional Primera de la CE.

MUÑOZ MACHADO[166] descarta que el límite material de la actualización foral tenga que situarse necesariamente en el que resulte de las competencias que la CE atribuye al Estado, ya que de ser así, la Disposición Adicional Primera "carecería de toda virtualidad normativa posible, ya que este mismo límite es el que

[165] STC 140/1.990, de 20 de septiembre, FJ-4.

[166] MUÑOZ MACHADO, S.: *Crítica de la exclusión de las normas fiscales de los TTHH vascos del control jurisdiccional contencioso-administrativo*, en VVAA *El blindaje de las normas forales fiscales*, Gobierno de La Rioja y Iustel, 2.011, página 40.

afecta a todos los Estatutos de Autonomía". Con ese criterio, parece situarse en la línea de la doctrina del TC en los supuestos descritos.

Por tanto, puede concluirse que la actualización foral tiene, como límite, los principios y reglas esenciales de la sociedad política, contenidos en la CE.

1.3.5.-Posibles destinatarios.

En un primer momento, el TC[167] dijo que "la actualización del régimen foral… sólo es aplicable a los derechos históricos de los territorios forales, y en modo alguno a las competencias de la CA Vasca".

Pero después, el TC[168] ha dicho que "la actualización, por tanto, y como la Constitución dispone, ha de llevarse a cabo también en el marco de los Estatutos de Autonomía, y ello puede suponer… que determinados derechos históricos incompatibles con el hecho autonómico deban suprimirse, o que deban atribuirse a unos nuevos sujetos, las CCAA, aquéllos que resulten imprescindibles para su misma configuración o funcionamiento", y ha añadido que "el EAPV es, al mismo tiempo, expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a la nacionalidad vasca, y expresión actualizada del régimen foral, como régimen foral actualizado, en el sentido de la Disposición Adicional Primera de la CE. Así se explica que las Instituciones Comunes del País Vasco hayan recibido del Estatuto de Autonomía funciones en materias directamente vinculadas al régimen foral (como son los conciertos económicos), y, viceversa que el Estatuto haya posibilitado la asunción por órganos forales de los territorios históricos de diversas competencias sin necesaria relación con su ejercicio histórico (art. 37-3-f) EAPV)".

Estos pasajes son un claro reconocimiento de que pueden ser destinatarios de la actualización foral, tanto los TTHH como la CAPV.

---

[167] STC 11/1.984, de 2 de febrero, FJ-5.
[168] STC 76/1.988 citada, FJ-3 y 5.

Ello es plenamente lógico, pues la Disposición Adicional Primera de la CE se refiere a los derechos históricos de los "territorios forales" (con letras minúsculas), expresión que ha de ser interpretada en su sentido de "nombre común" (contrapuesto gramaticalmente a "nombre propio"), y, por tanto, como áreas geográficas, no como equivalentes a los TTHH (que entrañan un "nombre propio", en sentido gramatical). Los "territorios forales" de la Disposición Adicional Primera de la CE no son los TTHH actuales, sino los territorios geográficos en Bizkaia, Gipuzkoa, Araba-Alava y Navarra; sus Instituciones del pasado eran las que vertebraban esos territorios entonces; y sus Instituciones de la actualidad son las que vertebran a esos territorios ahora, y, por tanto, pueden ser destinatarias de la actualización foral. El derecho a la foralidad no se reconoce a las Instituciones equivalentes a las del pasado (TTHH), sino a los "territorios", con las Instituciones que tengan, y ahora, en el momento de la actualización foral, con los TTHH y la CAPV, por lo que todos ellos pueden ser destinatarios de la actualización foral.

1.3.6.-Posible contenido. Desvinculación de la situación histórica.

La actualización foral puede consistir en el establecimiento de normas jurídicas, sobre competencia o sobre cualquier otro aspecto, sin más límite que el expuesto antes (apartado 1.3.4), constituído por los principios y reglas esenciales sobre la sociedad política, contenidos en la CE.

Dando un paso más, cabe plantearse si debe existir alguna relación entre los derechos históricos específicamente considerados, y la norma jurídica que se establezca como actualización foral.

En principio, y teniendo en cuenta que se trata de una operación de "actualización foral", en relación con "derechos históricos", parece que ha de existir alguna relación; lo que conduciría a considerar que no es jurídicamente posible establecer una norma jurídica como actualización foral, si no se corresponde con algún derecho histórico ejercido en el pasado.

Así podría pensarse si se toma el pasaje del TC[169] que dice que "la actualización de los derechos históricos supone la supresión, o no reconocimiento, de aquellos que contradigan los principios constitucionales".

Pero el TC[170] también ha dicho que "el Estatuto haya posibilitado la función por órganos forales de los territorios históricos de diversas competencias sin necesaria relación con su ejercicio histórico (art. 37-3-f) EAPV)".

Con este pasaje, el TC parece interpretar que la operación de actualización foral puede consistir en el establecimiento de normas jurídicas sin relación con derechos históricos, o sea, sin ligazón con la situación histórica de los territorios forales.

Ello tiene lógica, dado que, al no ser reintroducidos los derechos históricos individualizados por su "amparo y respeto" del apartado 1 de la Disposición Adicional Primera de la CE, es la actualización foral la que ha de evaluar todos los pormenores para el establecimiento de normas jurídicas concretas y específicas. Los derechos históricos han pasado por épocas que, no sólo son de configuración jurídico-política diferente, sino que, a veces, puede haber contradicción entre unos y otros y, en particular, entre los de unas épocas y otras. El escenario institucional puede ser muy diferente, de modo que la actualización foral no debe plantearse caso a caso de derecho histórico, sino en su conjunto, por lo que podrían atribuirse competencias forales sin conexión con ningún derecho histórico.

El "derecho a la recognoscibilidad foral", que antes se ha apuntado como contenido de la garantía institucional de foralidad, no se satisface con el establecimiento de normas jurídicas relativas a derechos históricos concretos y determinados, sino con el establecimiento de normas jurídicas que configuren a esos territorios (y a sus Instituciones actuales) de un modo diferente al régimen común.

---

[169] STC 76/1.988 citada, FJ-3.
[170] STC 76/1.988 citada, FJ-5.

No obstante, el TC[171], cuando ha abordado la adecuación a Derecho de un precepto de actualización foral sobre la competencia de Navarra en cuanto a funcionarios públicos, ha analizado detalladamente su derecho histórico en esta materia, diciendo que "Navarra ha venido disfrutando históricamente de un régimen singular respecto de sus funcionarios y de los de la Administración Local de Navarra". Ese examen no habría sido necesario si la actualización foral pudiera producirse sin relación con derechos históricos concretos y determinados.

Pero, junto a ese pasaje, el TC ha realizado, también, este pronunciamiento: "La novedad del tema y lo reciente de una competencia[172] no es, sin embargo, un obstáculo para la posibilidad de invocación de una competencia histórica al respecto, puesto que lo decisivo es que históricamente se haya ejercido la competencia sobre una "materia" globalmente considerada, en este caso el régimen estatutario de funcionarios, y no, dentro de la misma, los aspectos concretos que hayan de considerarse incluídos en aquella materia en función de la situación histórica de cada momento".

De ahí puede deducirse una doble posibilidad:

-La actualización foral establece una norma jurídica relacionada con un derecho histórico, que puede consistir en su introducción o mantenimiento, en la actualidad, una vez depurado el exceso sobre el límite constitucional de dicha actualización foral.

-La actualización foral establece una norma jurídica que carece de relación con los derechos históricos.

[171] STC 140/1.990 citada, FJ-4.
[172] Se refiere a la representación colectiva de funcionarios

Si ésa fuere la relación historia-actualidad en la actualización foral, podría dudarse seriamente de la operatividad de la identificación de los derechos históricos individuales, lo que conduciría a la inutilidad de la investigación histórica.

Sin embargo, los derechos históricos individualmente considerados tienen cierta operatividad jurídica a efectos del régimen foral actualizado. Es el propio TC [173] quien parece admitir expresamente esa efectividad jurídica de los derechos históricos individualmente considerados, al decir que la investigación histórica "podría contribuir a facilitar la solución de conflictos competenciales en caso de duda, imprecisión o aparente concurrencia". Lo verdaderamente relevante es la disposición que haya adoptado el "actualizador" a través de los cauces previstos para ello, pero la investigación histórica puede operar en caso de duda, imprecisión o aparente concurrencia.

1.3.7.-Perímetro potencial y real.

La foralidad adquiere dimensión jurídica concreta en cada uno de los ámbitos y sectores susceptibles de poder público a través de la actualización, según se desprende de la Jurisprudencia del TC.

Por ello, la intensidad de la actualización es susceptible de ser examinada desde una doble perspectiva:

a)De carácter potencial, que pone de manifiesto el marco de posibilidades de que dispone el "actualizador" a la hora de adoptar determinaciones de actualización. Evidentemente, con el límite de los principios y reglas esenciales de la sociedad política contenidos en la CE. La intensidad potencial no tiene más límites que los señalados.

[173] STC 76/1.988 citada, FJ-6, párrafo último.

b)De carácter real, que pone de manifiesto la opción concreta de actualización que ha dispuesto el "actualizador" dentro del marco de que disponía según el párrafo anterior. Es, pues, la extensión de la actualización real o efectiva llevada a cabo al amparo de la CE. La intensidad real depende de lo que se disponga al respecto, y el EAPV es trascendental en cuanto a ello.

El conjunto de normas jurídicas pertenecientes al perímetro real de la actualización foral, constituye lo que se denomina como "Régimen Foral Actualizado" (en adelante, RFA sin más).

1.3.8.-Determinación de la naturaleza foral de una norma jurídica.

Para que una norma jurídica tenga naturaleza foral es preciso que pertenezca al RFA, ¿cómo se produce esa pertenencia?

En nuestra opinión, estableciendo la norma jurídica con fundamento en la foralidad, lo que tiene lugar, a su vez, con invocación del régimen foral en el momento de su establecimiento.

Así se aprecia en las disposiciones y preceptos de actualización foral. En unos casos se invoca al régimen foral, en otros se invoca a la actualización foral, y en otros se invoca a la Disposición Adicional Primera de la CE. Pero todos ellos tienen el denominador común de tratarse de una invocación de la foralidad, de alguna manera.

1.3.9.-"Foralización" del régimen común.

Con este término queremos expresar el supuesto de que el RFA asuma normas jurídicas de régimen común con su mismo contenido. Esas normas jurídicas, sin perjuicio de su aplicación como tales en el ámbito del régimen común, entran en el círculo del RFA como consecuencia de la decisión de su asunción, adoptada en la operación de actualización foral; así, también regiría en el ámbito

del régimen foral, pero por una decisión de naturaleza foral, como es la decisión de asunción. Dichas normas jurídicas no regirán en el ámbito foral en su consideración de régimen común, sino por su naturaleza foral derivada de la asunción, en la actualización foral, independientemente de que el contenido de las normas jurídicas sea el mismo en el régimen común y en el régimen foral después de la asunción o actualización. De este modo, puede decirse que el régimen común se "foraliza".

Por ejemplo, el artículo 16 del EAPV dispone que "en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la CE, es de la competencia de la CAPV la enseñanza en toda su extensión…". La enseñanza es una materia de competencia de la CAPV, bastante poco conocida ahora en su naturaleza foral. Sin embargo, la norma jurídica que la atribuye invoca la Disposición Adicional Primera de la CE, de lo que resulta su naturaleza de competencia foral (aunque la destinataria sea la CAPV).

Procede aclarar que no es imprescindible que las normas jurídicas del RFA sean diferentes a las homólogas del régimen común. Será lo habitual, porque el régimen foral se caracteriza, precisamente, por tratarse de un derecho diferente al común en diversos territorios (los "territorios forales"). Pero estimamos que puede haber normas jurídicas forales del mismo contenido que las del régimen común; de este modo, la norma jurídica regirá en el ámbito foral por su naturaleza foral, por haber sido establecido con el fundamento de foralidad, no como régimen común.

Por ejemplo, la competencia de la CAPV sobre enseñanza, que se acaba de citar, se atribuye en los siguientes términos: "La enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la CE y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149-1-30 de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía". Esta competencia podría haber sido atribuída a la CAPV, como a cualquier CA constituída al amparo del artículo 151 de la CE, dentro del límite de la competencia del Estado del artículo 149-1 de la CE, sin ninguna

invocación de la Disposición Adicional Primera de la CE [174]. Sin embargo, se ha atribuído con esa invocación foral, por lo que ha de reputarse como competencia foral, pero no tiene un contenido diferente al que podría tener con la sola aplicación del régimen común. Por ello, puede sostenerse que, en ese caso, la competencia autonómica del régimen común sobre enseñanza, se "foraliza".

El Concierto Económico también constituye una buena muestra de ello. La Jurisprudencia[175] "diferencia, a la luz del Concierto, dos clases muy distintas de normas forales: 1)Tributos concertados de normativa autónoma; y 2)Tributos concertados de normativa común. Los primeros son aquéllos que pueden ser regulados, en principio, libremente por los TTHH, aunque con numerosas limitaciones, nacidas del Estatuto de Autonomía (arts. 41-2-a), b) y c)) y de la Ley del Concierto (arts. 3, 4 y 5). Los segundos son aquéllos que regulándose por normas dictadas por Instituciones competentes de los TTHH (las Juntas Generales), tienen, sin embargo, que ser idénticos a los del Estado, es decir, sujetos a la normativa común".

Los de este segundo grupo se rigen por la normativa común, o sea, por el régimen común. Pero el RFA establece su regulación en esos términos, o sea, asume el régimen común. De esta manera, los tributos concertados de normativa común son objeto de una regulación foral, aunque vinculada al régimen común; el régimen común pasa a formar parte del régimen foral y rige en cuanto tal régimen foral. En consecuencia, en los tributos concertados de normativa común, el régimen común se "foraliza".

---

[174] CASTELLS ARTECHE, J.M., *Los derechos históricos en el desarrollo estatutario*, en VVAA *Jornadas de estudios sobre la actualización de los derechos históricos vascos.* Diputación Foral de Gipuzkoa-Servicio Editorial de la UPV, 1.986, página 525: este autor coincide con esa opinión.

[175] STS de 4 de diciembre de 1.999 (RJ\1999\9642), FJ-3, recoge el pasaje de la STS de 26 de marzo de 1.997 (RJ\1997\6163), FJ-4.

La Jurisprudencia[176] se ha pronunciado sobre ello diciendo que "tanto las normas denominadas autónomas, como las iguales a las comunes son normas forales".

2.-LA ACTUALIZACION FORAL EN EL EAPV177

2.1.-Actualización foral sobre la CAPV.

El EAPV ha reconocido el régimen foral para la CAPV en diversos preceptos, los artículos 16 (competencia sobre enseñanza), 17 (competencia sobre policía) y 41 (Concierto Económico).

2.2.-Actualización foral sobre los TTHH.

2.2.1.-Núcleo intangible y ámbito de expansión, del régimen foral, en el EAPV.

Sin embargo, el grueso de la actualización foral tiene como destinatarios a los TTHH.

El EAPV contiene varias referencias a los TTHH, como régimen foral, que son las siguientes:

-El artículo 2, que dice:

[176] STS de 12 de septiembre de 1.996 (RJ\1996\9576), FJ-2, párrafo octavo.

[177] Sobre la elaboración del EAPV pueden consultarse:
TAMAYO SALABERRIA, V. y C. *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika.* Diputación Foral de Alava, con la colaboración del Instituto de Historia del Derecho de Euskal Herria 1.981.
CORTES GENERALES *Trabajos parlamentarios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco. 1.984.*

> "1. Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Navarra tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
>
> 2. El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria 4ª de la Constitución."

-El artículo 3, que dice:

> "Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno."

-El artículo 10-3, que atribuye a la CAPV la competencia exclusiva, entre otras, de la siguiente materia:

> "3. Legislación electoral interior que afecte al Parlamento Vasco, Juntas Generales y Diputaciones Forales, en los términos previstos por el presente Estatuto y sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del mismo."

-El artículo 10-34, que dice:

> "34. En materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5, número 1, del artículo 148 de la Constitución, las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del artículo 3 de este Estatuto ."

-El artículo 24-2, que dice:

> "2. Los Territorios Históricos conservarán y organizarán sus Instituciones forales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3 del presente Estatuto."

-El artículo 37 (único integrante del Capítulo IV, titulado "De las Instituciones de los TTHH", dentro del Título II "De los poderes del País Vasco"), que dice:

> "1.Los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos.
>
> 2.Lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico.
>
> 3.En todo caso tendrán competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en las siguientes materias:
>
> a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.
>
> b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos.
>
> c) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.
>
> d) Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.
>
> e) Régimen electoral municipal.
>
> f) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto o que les sean transferidas.
>
> 4.Les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale.
>
> 5. Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio."

-El artículo 39, que dice:

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

-El artículo 41 (dentro del Título III "Hacienda y Patrimonio"), que dice:

> "1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios.
>
> 2. El contenido del régimen de Concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:
>
> a) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por ley.
>
> b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.
>
> c) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas.

……."

El TC[178] ha venido a precisar dos tipos de competencias que corresponden a los TTHH:

a)Competencias exclusivas que derivan directamente del EAPV: se trata de las especificadas nominalmente en el artículo 37, apartado 3, subapartados a) á e), y de las comprendidas en el primer inciso del subapartado f), "todas aquéllas que se especifiquen en el presente Estatuto". Este grupo de competencias viene calificado por el TC como "el núcleo intangible, por prescripción estatutaria del contenido del régimen foral, y que resulta ser el mínimo sin el que desaparecería la misma imagen de la foralidad".

b)Competencias que habrán de precisarse a través de la actuación concreta de los Poderes de la CAPV, y que comprenden, tanto competencias exclusivas "que le sean transferidas" (artículo 37-3-f) sin que el EAPV precise por parte de quién), como "el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, y las materias que el Parlamento Vasco señale" (artículo 37-4). Este grupo de competencias viene calificado por el TC como "el ámbito de expansión de ese régimen, que se hace depender de la actuación de otros órganos".

2.2.2.-Desarrollo posterior del EAPV y conformación de cuatro ejes estructurales dentro del régimen foral.

En el marco del artículo 41 del EAPV, se ha aprobado el Concierto Económico con la CAPV. El primero posterior al EAPV tuvo lugar mediante la Ley 12/1.981, de 13 de mayo (del Estado), que es una Ley de artículo único que comprende el Concierto como Anexo pactado entre la Administración del Estado, de una parte, y el Gobierno Vasco y Diputaciones Forales del País Vasco, de otra parte; con vigencia para 25 años, que fue objeto de varias modificaciones parciales.

[178] STC 76/1.988 citada, FJ-6.

El segundo tuvo lugar mediante la Ley 12/2.002, de 23 de mayo (del Estado), que también es una Ley de artículo único, que comprende el Concierto como Anexo pactado entre la Administración del Estado, de una parte, y el Gobierno Vasco y Diputaciones Forales del País Vasco, de otra parte; con vigencia indefinida, que también ha sido objeto de varias modificaciones parciales, y es el que se encuentra vigente en la actualidad. La Jurisprudencia[179] denomina a la posición y competencias del Concierto Económico como "fuero tributario".

Al amparo del artículo 37-3-a), en relación con los artículos 3 y 24-2, todos ellos del EAPV, los TTHH, fundamentalmente a través de sus Juntas Generales, procedieron a dictar varias disposiciones (Normas Forales), reguladoras de su configuración institucional. A comienzos de 1.983, las tres Juntas Generales aprobaron sendas Normas Forales de Organización Institucional, de idéntico contenido entre ellas, estableciendo el entramado fundamental de sus Instituciones, de su organización y de su funcionamiento. Después se han ido dictando otras disposiciones, que han modificado o sustituído a las indicadas iniciales Normas Forales de Organización Institucional, pero han mantenido sus líneas esenciales.

Al amparo del artículo 37-3 del EAPV, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 27/1.983, de 25 de noviembre (de la CAPV), de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la CA y los Organos Forales de sus TTHH (en adelante, LTH sin más), cuyo contenido responde a las siguientes líneas estructurales:

-En primer lugar, recoge, entre las competencias que atribuye a los TTHH, las que ya les venían atribuídas en el artículo 37-3-a) á e) del EAPV[180], en el artículo 41 del EAPV sobre el Concierto Económico[181] y en el artículo 10-34 del EAPV sobre carreteras y caminos[182]. Evidentemente, la atribución de esas competencias se produjo por el EAPV, sin necesidad de ninguna transposición por ley del Parlamento Vasco. Por ello, su recepción por la LTH carece de virtualidad

[179] STS de 12 de septiembre de 1.996 (RJ\1996\9576), FJ-2, párrafo octavo, entre otras.
[180] Artículo 7-a)-1, 2, 3, 4 y 7 de la LTH.
[181] Artículo 7-a)-6 de la LTH.
[182] Artículo 7-a)-8 de la LTH.

jurídica más allá de la mera disponibilidad de un único texto comprensivo de las diferentes competencias.

-En segundo lugar, la LTH atribuye una serie de competencias a los TTHH, inspirándose en el sistema de atribución de competencias del EAPV a la CAPV, distinguiendo entre competencias exclusivas, de desarrollo normativo y ejecución, y de ejecución. Al amparo de la previsión contenida en el artículo 37-3-f) y 4 del EAPV. Ello dio lugar a un proceso de transferencias de medios personales y materiales desde la CAPV a los TTHH[183].

-En tercer lugar, la LTH incluye un precepto de "cierre competencial", el artículo 6-1, que dice: "1. Es de la competencia de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución en todas aquellas materias que, correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto, la presente Ley u otras posteriores, a los Organos Forales de los Territorios Históricos." Ello dio lugar a un proceso de transferencias de medios personales y materiales desde los TTHH a la CAPV[184].

De este modo, se conforman cuatro ejes estructurales dentro del régimen foral:

-El EAPV.

-La normativa de los TTHH sobre su configuración institucional.

-El Concierto Económico.

-La LTH.

[183] Según la Disposición Transitoria Primera de la LTH.
[184] También según la Disposición Transitoria Primera de la LTH.

2.3.-La Disposición Adicional del EAPV, una puerta al futuro.

Como colofón de la actualización foral expuesta, tanto para la CAPV como para los TTHH, el EAPV contiene una Disposición Adicional, del siguiente tenor literal:

> "La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico."

Esta es una clara previsión de que la actualización foral no termina en el EAPV, sino que continúa abierta en el futuro.

3.-OTRAS POSIBLES DISPOSICIONES DE ACTUALIZACION FORAL.

Se ha planteado si la actualización foral ha de realizarse solamente en el Estatuto de Autonomía (el actual y, en su caso, uno futuro), o, por el contrario, puede llevarse a cabo, también, por otras disposiciones que se dicten con posterioridad.

El tema se ha reavivado con la reciente Ley Orgánica 1/2.010 (del Estado), sobre el régimen impugnatorio de las Normas Forales fiscales, existiendo un sector de la doctrina que estima que no es jurídicamente posible fuera del EAPV[185].

El TC[186] ha dicho que el EAPV es "el elemento más decisivo de actualización", pero no que sea el único, lo que no impide que puedan existir otras disposiciones posteriores incorporando normas jurídicas de actualización foral.

---

[185] Ese régimen impugnatorio se aborda en el Capítulo 10.

[186] STC 76/1.988 citada, FJ-5.

La Disposición Adicional del EAPV, que acaba de citarse, parece dejar la puerta abierta a esa posibilidad.

Además, la realidad legislativa viene a corroborar esta idea, como así lo ha puesto de manifiesto la doctrina.

MUÑOZ MACHADO[187], dice: "en nuestra práctica legislativa se ha aceptado que algunas leyes del Estado que regulan determinadas instituciones esenciales, den un tratamiento singular a los territorios forales, justificándolo en el necesario respeto a sus derechos históricos".

CASTELLS ARTECHE[188] ha destacado que "una disposición paradigmática en este sentido, ha sido la Disposición Adicional Segunda de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (2 de abril de 1.985), precepto crucial que servirá del pórtico de la Disposición constitucional, para actualizar un derecho histórico no reflejado en el texto estatutario, atañente, fundamentalmente a los funcionarios locales…". O sea, el citado autor pone de manifiesto que la Disposición Adicional Segunda de la LBRL constituye un precepto de actualización foral que no estaba contemplado en el RFA del EAPV; y, sin embargo, se incluye en una ley estatal sin más soporte que la previsión de actualización foral contemplada en la Disposición Adicional Primera de la CE.

El referido autor también señala que ha habido referencias expresas al régimen foral de los TTHH en otras leyes estatales, "en frecuentes ocasiones. Tal sucede con la Ley de Carreteras, de 29 de julio de 1.998, en excepción formulada a favor de los órganos de gobierno de los territorios históricos; la Ley Orgánica de 30 de julio de 1.987, de delegación de facultades del Estado a las Comunidades autónomas, en relación con los transportes por carretera y cable; la Ley de

[187] MUÑOZ MACHADO, S.: *Crítica de la exclusión de las normas fiscales de los TTHH vascos del control jurisdiccional contencioso-administrativo*, en VVAA *El blindaje de las normas forales fiscales*, Iustel y Gobierno de La Rioja, 2.011, página 27.

[188] CASTELLS ARTECHE, J.M: *El hecho diferencial vasco,* RVAP nº 47 (II), Enero-Abril 1.997, páginas 116 y 117.

Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1.998, con su taxativa remisión al concierto económico, etc; etc…". Posteriormente, el mismo autor ha citado "la derogada Ley Estatal 6/1.998, de 13 de abril, denominada de Régimen del Suelo y Valoraciones[189]".

El mencionado autor dice que todo ello supone "la reanudación en el tiempo de viejas formulas de la Restauración", "siempre a través y por medio de sucesivas disposiciones adicionales existentes en la ley general".

Pero la dicción de la Disposición Adicional Primera de la CE justifica que la actualización "general" o global se lleve a cabo únicamente en el Estatuto de Autonomía. La actualización "no general" o específica es la que podría llevarse a cabo en otras disposiciones. Lo cual concuerda con la legislación que se ha ido dictando.

4.-LA FORALIDAD EN LA LEGISLACION DE REGIMEN LOCAL.

La Ley 7/1.985, de 2 de abril (del Estado), Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL sin más), en su redacción inicial, incluyó una Disposición Adicional Segunda con el siguiente texto:

> "Las disposiciones de la presente Ley, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, se aplicarán en los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, sin perjuicio de las siguientes peculiaridades:
>
> 1. De acuerdo con la Disposición adicional primera de la Constitución y con lo dispuesto en los artículos 3, 24. 2 y 37 del Estatuto Vasco, los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya organizarán libremente sus propias instituciones y dictarán las normas necesarias para su

[189] CASTELLS ARTECHE, J.M: *Los regímenes especiales de la CAPV* en VVAA *Tratado de Derecho Municipal*…, obra citada, páginas 4.407-4.409.

> funcionamiento, sin que les sean de aplicación las contenidas en la presente Ley en materia de organización provincial.
>
> 2. Los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya ejercerán las competencias que les atribuyen el Estatuto Vasco y la legislación interna de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación, así como las que la presente Ley asigna con carácter general a las Diputaciones provinciales.
>
> ……..”

La Ley 27/2.013, de 27 de diciembre (del Estado), de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha dado nueva redacción a la Disposición Adicional Segunda de la LBRL, en los siguientes términos:

> “Régimen foral vasco.
>
> Las disposiciones de la presente Ley, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, se aplicarán en los Territorios Históricos de Araba/ Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, sin perjuicio de las siguientes peculiaridades:
>
> 1. De acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución y con lo dispuesto en los artículos 3, 24. 2 y 37 del Estatuto Vasco, los Territorios Históricos de Araba/ Álava, Gipuzkoa y Bizkaia organizarán libremente sus propias instituciones y dictarán las normas necesarias para su funcionamiento, amparando y garantizando, asimismo, las peculiaridades históricas de las Entidades Locales de sus territorios, sin que les sean de aplicación las contenidas en la presente Ley en materia de organización provincial.
>
> 2. Los Territorios Históricos de Araba/ Álava, Gipuzkoa y Bizkaia ejercerán las competencias que les atribuyen el Estatuto Vasco y la legislación interna de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación, así como las que la presente Ley asigna con carácter general a las Diputaciones provinciales.
>
> ……..”

Puede apreciarse que la nueva redacción es prácticamente igual a la inicial.

Además, la Ley 27/2.013 citada contiene una Disposición Adicional Primera con el siguiente contenido:

> "Régimen aplicable a la CAPV.
>
> 1. Esta Ley se aplicará a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los términos establecidos en el artículo 149. 1. 14.ª y 18.ª y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 3/ 1979, de 18 de diciembre , por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/ 2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales. En su aplicación, y sin perjuicio de las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26. 2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderá a las Diputaciones Forales previa conformidad de los municipios afectados.
>
> ……."

Por otra parte, el artículo 39 de la LBRL decía inicialmente, y continúa diciendo, lo siguiente:

> "Los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, las disposiciones de la presente Ley les serán de aplicación con carácter supletorio."

5.-REGIMEN FORAL RESULTANTE.

5.1.-La garantía institucional de foralidad, umbral mínimo cualitativo permanente.

La garantía institucional de foralidad, establecida en la Disposición Adicional Primera, apartado 1, de la CE, constituye el primer peldaño del régimen foral vigente.

Dado que se trata de una garantía, es el umbral "mínimo" que ha de alcanzar la actualización foral.

Pero además, de acuerdo con su operatividad global, dicha garantía institucional es el umbral mínimo "cualitativo".

Ese umbral opera por virtud de la CE, y sin límite de tiempo, por lo que podemos decir que se trata de un umbral "permanente".

La observancia de esta garantía institucional supone que, en cada momento, las normas jurídicas establecidas como actualización foral, han de alcanzar un nivel no inferior al referido umbral mínimo cualitativo y permanente, que determina la garantía institucional.

5.2.-El RFA o Régimen Foral de derecho positivo vigente.

5.2.1.-Concepto y composición.

El RFA es el conjunto de normas jurídicas establecidas con fundamento foral, en la operación de actualización foral.

Se corresponde con el que se ha denominado antes como "perímetro real" de la actualización foral.

El RFA va a regir jurídicamente como el derecho positivo vigente en cada momento. Sus normas jurídicas tienen las mismas características que cualesquiera otras del ordenamiento jurídico.

La garantía institucional de foralidad también constituye derecho positivo vigente, pero es una norma jurídica dirigida al “actualizador foral”, mientras que el RFA se proyecta al conjunto de la sociedad, como cualquier disposición.

El RFA se compone de todas las indicadas normas jurídicas, con independencia de que se hayan dictado en una actualización foral “general” o en otra “no general” o específica.

Especialmente, el RFA está integrado por las normas jurídicas de los cuatro ejes estructurales antes enunciados:

-El EAPV.

-La normativa de los TTHH sobre su configuración institucional.

-El Concierto Económico.

-La LTH.

5.2.2.-Ambito material de incidencia. En particular, sobre la Organización Territorial, la configuración de las Instituciones y las Fuentes del Derecho.

El RFA no tiene límite en las materias afectables por él, dado que el marco jurídico-político de la actualización foral no lo establece para ninguna. Por tanto, cualquier ámbito material puede resultar afectado por las normas jurídicas actualizadoras.

La Disposición Adicional Primera de la CE solamente alude a que la actualización general del régimen foral se llevará a cabo “en el marco de la CE y de los Estatutos de Autonomía”, marco que determina un límite a dicha actualización, pero que no tiene que ver con la delimitación de ámbitos materiales.

De este modo, cabe sostener que el RFA tiene una posible incidencia "universal" desde el punto de vista de los ámbitos materiales afectables.

A partir de las ideas precedentes, el RFA puede incidir en los aspectos involucrados en este trabajo, de la siguiente manera:

-Tiene potencialidad suficiente, no sólo para regular y modificar la configuración de Niveles Territoriales de régimen común, sino también para establecer y configurar Niveles Territoriales no existentes o tipificados en el régimen común.

-Dentro de esa configuración, el RFA puede atribuírles competencias de cualquier naturaleza, e, incluso, la potestad legislativa formal.

-Asimismo dentro de dicha configuración, el RFA puede regular sus Instituciones del modo que considere libremente.

-El RFA también tiene potencialidad suficiente para regular las Fuentes del Derecho, y para establecer y configurar Fuentes del Derecho no existentes o tipificadas en el régimen común.

Todo ésto se incluye aquí, como un mero apunte, aunque será objeto de un análisis más desarrollado en los lugares correspondientes de este trabajo, en los que se expondrán los límites de la actualización foral que les afecten.

Pero una vez determinado el RFA mediante el establecimiento de normas jurídicas concretas y específicas, los ámbitos materiales afectados serán los que realmente estén en el objeto de dichas normas jurídicas.

5.2.3.-Articulación régimen común-régimen foral.

La articulación entre el régimen común y el régimen foral, depende de si se proyectan o no al mismo ámbito.

En el supuesto de existencia de los dos regímenes en ámbito coincidente, la articulación entre ambos se instrumenta sobre la prevalencia del régimen foral y el desplazamiento del régimen común. Esta regla es connatural al concepto mismo de régimen foral, como el derecho aplicable a un territorio con preferencia al derecho común. Y así ha sido entendido siempre, tanto en el derecho privado civil, como en el derecho público[190].

Sin embargo, en el supuesto de existencia de los dos regímenes en ámbitos diferentes, ya no se plantea interferencia ni colisión entre ellos, por lo que cada uno se aplica íntegramente en su propio ámbito.

Sección II.-Configuración institucional foral de los TTHH.

6.-BLOQUE INSTITUCIONAL "BASICO" FORAL DE LOS TTHH.

6.1.-Significado.

Se toma esta expresión de "bloque institucional básico" de los TTHH, de una Norma Foral del THG, que así califica al conjunto de disposiciones reguladoras sobre las Juntas Generales y la Diputación Foral, sobre el régimen de gobierno y administración del TH, y sobre el Reglamento de Funcionamiento de las Juntas Generales[191].

---

[190] La Jurisprudencia así se ha pronunciado reiteradamente. Puede verse el Capítulo 4, apartado 4.4.3.

[191] La Norma Foral 6/2.005, de 12 de julio (del THG), en su Preámbulo, párrafo cuarto, dice: "La actualización foral en esta materia se efectúa a través de dos Normas institucionales básicas: la Norma de 26 de febrero de 1.983 reguló la organización de las Juntas Generales y la Diputación Foral, y la Norma Foral 3/1.984, de 30 de mayo, reguló el régimen de gobierno y administración del TH. Ambas Normas, juntamente con la Norma Foral 5/1.985, de 25 de junio, de Reglamento de Funcionamiento de las Juntas Generales, integran el bloque institucional básico del THG".

No obstante, es una expresión que puede ser aplicable a todos los TTHH, como regulación institucional fundamental de cada TH.

El término “básico” nada tiene que ver con el empleado en la delimitación de competencias, sino que tiene un significado equivalente a “fundamental” en el sentido de muy importante.

6.2.-Marco jurídico.

Los TTHH han dictado las disposiciones integrantes de su “bloque institucional básico” al amparo de la competencia que, con el carácter de exclusiva, les atribuye el artículo 37-3-a), en relación con los artículos 3 y 24-2 del EAPV.

Dada la pertenencia de esos preceptos al RFA, es por lo que hemos añadido a la citada expresión el calificativo de “foral”.

6.3.-Regulación de cada TH y su convergencia.

6.3.1.-Regulación inicial coincidente.

De acuerdo con su competencia, cada uno de los TTHH han dictado la normativa de su configuración institucional, aunque lo han hecho de modo similar entre ellos.

Después del EAPV, los TTHH dictaron tres disposiciones, una por cada uno, que tenían el mismo contenido, y que eran las siguientes:

-Norma Foral de 5 de enero de 1.983 (de las Juntas Generales de Bizkaia), de Organización de las Juntas Generales y Diputación Foral.

-Norma Foral de 26 de febrero de 1.983 (de las Juntas Generales de Gipuzkoa), sobre Organización Institucional del THG.

-Norma Foral de 7 de marzo de 1.983 (de las Juntas Generales de Araba-Alava), sobre Organización Institucional del THA.

En adelante, cuando se haga referencia a ellas, se utilizará la identificación convencional de “Norma Foral de Organización Institucional”, sin más, a fin de no complicar la redacción.

Después, los TTHH han dictado nuevas disposiciones (fundamentalmente, Normas Forales de sus Juntas Generales), que han incidido en sus mismas Instituciones. Pero no han variado las líneas estructurales de su configuración, que continúan siendo las mismas que la de las citadas pioneras Normas Forales de comienzos de 1.983.

Antes del EAPV, ya venían funcionando esas Instituciones, después del restablecimiento expuesto en el Capítulo I, pero el interés de su configuración institucional, desde la perspectiva de este trabajo, radica en la que deriva del EAPV y de la actualización foral que el mismo contiene.

6.3.2.-Regulación del THB.

Desde la Norma Foral citada en el apartado 6.3.1, el bloque institucional básico foral del THB ha venido estando compuesto por las disposiciones que se enuncian a continuación, por orden cronológico de aparición, y con indicación de su efecto derogatorio sobre las anteriores, y su vigencia:

-Norma Foral de 5 de enero de 1.983 (de las Juntas Generales de Bizkaia), de Organización de las Juntas Generales y Diputación Foral (es la que se ha identificado convencionalmente antes como “Norma Foral de Organización Institucional”) (BOSV de 9 de marzo de 1.983). Derogada por la Norma Foral

3/1.987. Antes, varios de sus artículos fueron derogados por la Norma Foral 6/1.984.

-Decreto Foral 4/1.983, de 14 de junio (de la Diputación Foral de Bizkaia), sobre organización y atribuciones de la Diputación Foral como órgano de Gobierno y Administración del THB. Derogado por la Norma Foral de 1 y 2 de marzo de 1.984, “en todo lo que se oponga o contradiga esta Norma Foral”.

-Norma Foral de 1 y 2 de marzo de 1.984 (de las Juntas Generales de Bizkaia), de Gobierno y Administración del THB. Derogada por la Norma Foral 3/1.987.

-Norma Foral 6/1.984, de 16 de julio (de las Juntas Generales de Bizkaia), por la que se aprueba el “Reglamento de las Juntas Generales del THB”. Derogada por el Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 10 de abril de 1.987.

-Norma Foral 4/1.985, de 10 de julio (de las Juntas Generales de Bizkaia), reguladora de la Iniciativa Normativa Popular.

-Norma Foral 3/1.987, de 13 de febrero (de las Juntas Generales de Bizkaia), sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del THB (Anexo al BOB de 23 de febrero de 1.987). Modificada por las Normas Forales 5/1.989, 1/1.993, 10/1.997, 3/1.999, 12/2.003 y 2/2.005.

-Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia, de 10 de abril de 1.987 (de las Juntas Generales de Bizkaia), reformado por otros tres. Derogado por el Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 25 de marzo de 2.015.

-Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia (de las Juntas Generales de Bizkaia), de 25 de marzo de 2.015 (BOB de 22 de mayo de 2.015).

Por consiguiente, las disposiciones vigentes en la actualidad, son las siguientes:

-Norma Foral 4/1.985, de 10 de julio (de las Juntas Generales de Bizkaia), reguladora de la Iniciativa Normativa Popular.

-Norma Foral 3/1.987, de 13 de febrero (de las Juntas Generales de Bizkaia), sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del THB. Modificada por las Normas Forales 5/1.989, 1/1.993, 10/1.997, 3/1.999, 12/2.003 y 2/2.005.

-Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia (de las Juntas Generales de Bizkaia), de 25 de marzo de 2.015.

6.3.3.-Regulación del THG.

Desde la Norma Foral citada en el apartado 6.3.1, el bloque institucional básico foral del THG ha venido estando compuesto por las disposiciones que se enuncian a continuación, por orden cronológico de aparición, y con indicación de su efecto derogatorio sobre las anteriores, y su vigencia:

-Norma Foral de 26 de febrero de 1.983 (de las Juntas Generales de Gipuzkoa), sobre Organización Institucional del THG (BOG de 2 de marzo de 1.983). Derogada por la Norma Foral 6/2.005. Antes, varios de sus artículos fueron derogados por la Norma Foral 5/1.985.

-Norma Foral 3/1.984, de 30 de mayo (de las Juntas Generales de Gipuzkoa), sobre Gobierno y Administración del THG. Derogada por la Norma Foral 6/2.005. Antes, varios de sus artículos fueron derogados por la Norma Foral 5/1.985.

-Norma Foral 5/1.985, de 25 de junio (de las Juntas Generales de Gipuzkoa), de Reglamento de Funcionamiento de las Juntas Generales de Gipuzkoa. Derogada por el Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2 de julio de 2.006.

-Norma Foral 9/1.986, de 21 de julio (de las Juntas Generales de Gipuzkoa), Reguladora de la Iniciativa Normativa Popular. Derogada por la Norma Foral 7/2.007.

-Norma Foral 6/2.005, de 12 de julio (de las Juntas Generales de Gipuzkoa), de Organización Institucional, Gobierno y Administración del THG (BOG de 20 de julio de 2.005). Modificada por las Normas Forales 8/2.007 y 3/2.013.

-Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa (de las Juntas Generales de Gipuzkoa), de 2 de julio de 2.006 (BOG de 12 de julio de 2.006).

-Norma Foral 7/2.007, de 10 de abril (de las Juntas Generales de Gipuzkoa), Reguladora de la Iniciativa Normativa Popular ante las Juntas Generales de Gipuzkoa. Modificada por la Norma Foral 1/2.012.

Por consiguiente, las disposiciones vigentes en la actualidad, son las siguientes:

-Norma Foral 6/2.005, de 12 de julio (de las Juntas Generales de Gipuzkoa), de Organización Institucional, Gobierno y Administración del THG. Modificada por las Normas Forales 8/2.007 y 3/2.013.

-Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa (de las Juntas Generales de Gipuzkoa), de 2 de julio de 2.006.

-Norma Foral 7/2.007, de 10 de abril (de las Juntas Generales de Gipuzkoa), Reguladora de la Iniciativa Normativa Popular ante las Juntas Generales de Gipuzkoa. Modificada por la Norma Foral 1/2.012.

6.3.4.-Regulación del THA.

Desde la Norma Foral citada en el apartado 6.3.1, el bloque institucional básico foral del THA ha venido estando compuesto por las disposiciones que se enuncian a continuación, por orden cronológico de aparición, y con indicación de su efecto derogatorio sobre las anteriores, y su vigencia:

-Norma Foral de 7 de marzo de 1.983 (de las Juntas Generales de Araba-Alava), sobre Organización Institucional del THA (BOTHA de 8 de marzo de 1.983). Varios de sus artículos han sido derogados por la Norma Foral de 20 de diciembre de 1.984.

-Norma Foral de 20 de diciembre de 1.984 (de las Juntas Generales de Araba-Alava), sobre el Reglamento de Funcionamiento de las Juntas Generales de Araba-Alava. Derogada por la Norma Foral 17/2.013.

-Norma Foral 11/1.985, de 29 de julio (de las Juntas Generales de Araba-Alava), de Organización y Régimen Jurídico de la Diputación Foral. Derogada por la Norma Foral 52/1.992.

-Norma Foral 52/1.992, de 18 de diciembre (de las Juntas Generales de Araba-Alava), de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Diputación Foral de Araba-Alava (BOTHA de 25 de enero de 1,993). Modificada por las Normas Forales 6/2.001, 6/2.004, 5/2.008 y 9/2.011.

-Norma Foral 17/2.013, de 22 de abril (de las Juntas Generales de Araba-Alava), de modificación del Reglamento de Funcionamiento de las Juntas

Generales de Araba-Alava (pero contiene un texto completo) (BOTHA de 15 de mayo de 2.013).

Por consiguiente, las disposiciones vigentes en la actualidad, son las siguientes:

-Norma Foral de 7 de marzo de 1.983 (de las Juntas Generales de Araba-Alava), sobre Organización Institucional del THA. Varios de sus artículos han sido derogados por la Norma Foral de 20 de diciembre de 1.984.

-Norma Foral 52/1.992, de 18 de diciembre (de las Juntas Generales de Araba-Alava), de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Diputación Foral de Araba-Alava. Modificada por las Normas Forales 6/2.001, 6/2.004, 5/2.008 y 9/2.011.

-Norma Foral 17/2.013, de 22 de abril (de las Juntas Generales de Araba-Alava), de modificación del Reglamento de Funcionamiento de las Juntas Generales de Araba-Alava (pero contiene un texto completo).

6.3.5.-Comparación entre las regulaciones de los TTHH: convergencia.

A pesar del diferente recorrido de cada TH, la comparación entre sus regulaciones pone de manifiesto una importante convergencia en su configuración institucional, con líneas estructurales similares a las de las iniciales Normas Forales de Organización Institucional.

7.-INCIDENCIA FORAL EN LA CONFIGURACION INSTITUCIONAL DE LOS TTHH.

7.1.-Aproximación introductoria: Organización Territorial, competencia, Instituciones y Fuentes del Derecho.

El RFA incide en la configuración institucional de los TTHH, en aspectos importantes, como son su encaje en la Organización Territorial, sus competencias, sus Instituciones y sus Fuentes del Derecho. Y, además, lo hace de un modo notable e intenso. Ahora se realiza una mera aproximación a cada uno de ellos, sin perjuicio de que también irá apareciendo, ampliamente, en el desarrollo de este trabajo,

El RFA tiene potencialidad para establecer Niveles Territoriales con sustantividad propia y diferente a la de los del régimen común. Pero no dice cuál sea la identidad institucional de los TTHH, como Nivel Territorial, en el conjunto de la Organización Territorial. Se limita a aludir[192] a "los TTHH que coinciden con las provincias". Pero el RFA les atribuye unas características que permiten considerar que entrañan un Nivel Territorial específico, diferente a la Provincia de régimen común, aunque tienen encomendada, también, la gestión de los intereses y competencias de la Provincia.

El RFA también tiene potencialidad para atribuir competencias, incluso legislativas. Los TTHH tienen una doble fuente de competencia. Por una parte, la que les atribuye el RFA; por otra parte, la que corresponde a las Provincias de régimen común, que también les atribuye la Disposición Adicional Segunda de la LBRL. La competencia foral es la más importante, cualitativa y cuantitativamente, de la competencia de los TTHH.

Asimismo, el RFA puede crear y configurar Instituciones y Organos diferentes a los del régimen común. Las Instituciones de los TTHH son las tradicionales, Juntas Generales y Diputación Foral, que, desde las Normas Forales de Organización Institucional de comienzos de 1.983, se organizan conforme a las siguientes líneas:

[192] Artículo 2-2 del EAPV.

-Las Juntas Generales constituyen el órgano máximo de representación y participación popular del TH[193].

-La Diputación Foral ostenta la representación del TH y asume la responsabilidad de su gobierno y administración[194].

-Esta estructuración institucional se plasmó en las Normas Forales de Organización Institucional de comienzos de 1.983, y no ha variado en las disposiciones posteriores que se han dictado, complementando, modificando o sustituyendo a aquéllas.

Del mismo modo, el RFA puede tener la operatividad de crear y configurar nuevas Fuentes del Derecho, diferentes a las del régimen común. Junto a dicha conformación de sus Instituciones, hacen su aparición un nuevo tipo de Fuentes del Derecho:

-Las disposiciones de carácter general emanadas de las Juntas Generales se denominan Normas Forales, y son superiores en rango a los Decretos de la Diputación Foral[195].

-La Diputación Foral ejerce la potestad reglamentaria[196].

-También aquí procede señalar que este tipo de disposiciones se contemplan en las Normas Forales de Organización Institucional de comienzos de 1.983, y no ha variado en las disposiciones posteriores que se han dictado complementando, modificando o sustituyendo a aquéllas.

193 Artículo 4-1 de las Normas Forales de Organización Institucional.
194 Artículo 15 de las Normas Forales de Organización Institucional.
195 Artículo 5 de las Normas Forales de Organización Institucional.
196 Artículo 15 de las Normas Forales de Organización Institucional.

7.2.-La "ley" en el régimen foral.

7.2.1.-La "ley" tiene sentido en el régimen foral, y es límite de la actualización foral.

La CE reconoce la voluntad de "consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular"[197]. Por tanto, la "ley" está configurada, al máximo nivel constitucional, como "expresión de la voluntad popular".

Esta configuración de la "ley" está íntimamente relacionada con el "principio democrático", que constituye el eje más importante de la CE y de nuestra sociedad política. Al menos, uno de los ejes más importantes del actual sistema constitucional.

La Disposición Adicional Primera de la CE contempla la actualización general del régimen foral "en el marco de la Constitución", y se ha señalado antes[198] que dicho pasaje debe ser interpretado, no como una sumisión al contenido íntegro de la CE, sino a la de sus principios esenciales.

Dada la citada relación de la "ley" con el "principio democrático", así como la cualidad de éste como eje esencial de nuestro marco jurídico-político, se deduce que la "ley" constituye uno de los límites que han de ser observados en la operación de actualización foral. La concepción constitucional de la "ley" también tiene sentido en el régimen foral, con ese mismo significado del régimen común.

Partiendo del significado constitucional de que la ley es "expresión de la voluntad popular", sólo podrá ser dictada por la Institución representativa de la ciudadanía del ente territorial de que se trate, también en el seno del régimen foral.

---

[197] Preámbulo, párrafo tercero.
[198] Apartado 1.3.4 anterior.

A este respecto, la disposición que así se dicte, podrá tener esa misma denominación de “ley” o cualquier otra, pero siempre con esa esencia o naturaleza de la “ley” como “expresión de la voluntad popular”, en cualquier escenario en el que ésta se produzca, lo que determina que sea siempre una disposición equivalente a la ley formal de régimen común.

JIMENEZ ASENSIO[199] dice, con referencia a la “ley”, que “formalmente la ley es una categoría normativa ajena al ordenamiento foral, como ordenamiento propio”[200], y que “esta categoría normativa es ajena, con esa denominación, al ordenamiento foral, puesto que su sustitutivo natural es… la Norma Foral”. No coincidimos con esa apreciación, salvo que se limite a la pura denominación; en nuestra opinión, la esencia o naturaleza de “ley” rige, también, en el régimen foral, con la misma significación de “expresión de la voluntad popular” del régimen común.

7.2.2.-Normas jurídicas asociadas a la “ley”.

La vigencia de la “ley” en el régimen foral, con el mismo significado que tiene en el régimen común, trae consigo la de aquellas normas jurídicas que le están asociadas.

Un ejemplo prototípico es la reserva material de ley, de singular importancia en la configuración de las regulaciones. Y otro de parecido calado es el de la superioridad de la “ley” sobre las disposiciones de la Administración Pública (reglamentos) en el ámbito institucional del mismo ente público.

[199] JIMENEZ ASENSIO, R., *La norma foral en el sistema de fuentes del derecho: presupuestos conceptuales, problemas en torno a su naturaleza y esbozo de propuestas,…* en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento Foral,* IVAP, 2.006, página 160.

[200] JIMENEZ ASENSIO, R., *El sistema de fuentes del derecho*…, obra citada, página 175.

Todas esas normas jurídicas asociadas a la “ley” tienen el mismo sentido que ésta en el régimen foral y, por tanto, también constituyen un límite a la actualización foral, y han de ser observadas en el desenvolvimiento foral.

7.3.-La atribución de potestad legislativa formal en el régimen foral.

Cabe plantearse si el RFA puede atribuir a los TTHH la potestad legislativa formal, o sea, la potestad para dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

Entendemos que la respuesta ha de ser afirmativa por las siguientes razones:

a)En primer lugar, porque la actualización foral puede establecer cualquier regla o norma jurídica, sin que deba existir ninguna relación con los derechos históricos, según se ha deducido antes[201]. Por tanto, también puede establecer una norma jurídica atributiva de potestad legislativa formal a los TTHH.

b)En segundo lugar, porque la atribución de competencias legislativas a entes públicos territorialmente descentralizados, no es algo excepcional en el sistema público al que se refiere la CE. Muy por el contrario, la “descentralización política” (comprensiva de competencia legislativa) es lo normal en la CE, dada la generalización del mapa autonómico que contempla, la cual se ha realizado a partir de todos los Estatutos de Autonomía. El que el RFA atribuya a los TTHH potestad legislativa formal, desde luego no rompe principio alguno.

c)En tercer lugar, porque, del mismo modo que las CCAA responden a la “descentralización política” del Estado que proclama la CE, los TTHH también se colocan en la línea de descentralización política de la CAPV.

[201] Apartado 1.3.6.

d)En cuarto lugar, porque las CCAA constituídas por el sistema ordinario del artículo 146 de la CE, no estaban contempladas en la CE con disponibilidad de potestad legislativa formal, y, sin embargo, todas ellas han dispuesto de la misma, desde un principio, por haberlo recogido, así, sus correspondientes Estatutos de Autonomía; dado que se interpretó que éstos podían hacerlo ante el silencio y la ausencia de limitación en la CE. Siendo así en el régimen común, no hay razón por la que no lo pueda ser en el régimen foral, máxime teniendo en cuenta que el Estatuto de Autonomía es el instrumento más decisivo para la actualización foral.

e)En quinto lugar, porque las CTP del artículo 152-3 de la CE, también pueden disponer de competencias legislativas si se las atribuye el correspondiente Estatuto de Autonomía, según se ha acreditado antes[202]. Siendo así en el régimen común, no hay razón por la que no lo pueda ser en el régimen foral, máxime teniendo en cuenta que el Estatuto de Autonomía es el instrumento previsto para ello en el citado precepto constitucional.

f)En sexto lugar, procede volver a traer, también aquí, la enmienda de la que proviene el texto de este artículo 152-3 de la CE, la cual justificaba diciendo: “la Constitución debe ser entendida como una Constitución abierta, como texto que facilita la capacidad creadora, la creación para articular y dar cauce a las fuerzas potenciales que guardan aún nuestros pueblos; por otra parte, la constatación empírica de que en muchas nacionalidades y regiones de España existen realidades territoriales, geográficas, con un conjunto socio-económico-político que aglutina y verifica en solidaridad el quehacer colectivo de los habitantes que en ella viven”. En este contexto, carece totalmente de fundamento considerar que dicho artículo solamente pretende atribuir a las CTP competencias administrativas, pues el referido carácter abierto y creador que propugnaba la enmienda para este precepto, en línea con la diversidad de realidades territoriales, conduce a que sea considerado como habilitante, también, de posible atribución a las CTP de competencias legislativas, máxime la normalidad de la distribución territorial de

[202] Capítulo 2, apartado 2.3.2.

éstas por toda la geografía española a través de las CCAA. Siendo así en el régimen común, no hay razón por la que no lo pueda ser en el régimen foral, máxime teniendo en cuenta que, en éste, la Disposición Adicional Primera de la CE tiene un carácter abierto, y, además, el régimen foral comienza por el amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales, a que dicha Disposición Adicional Primera se refiere, lo que está íntimamente relacionado con las realidades territoriales que se citan en la mencionada enmienda.

A partir de las consideraciones precedentes, no puede sostenerse que exista ningún límite a la actualización foral para esta atribución de potestad legislativa formal a los TTHH por el RFA. Se ha acreditado antes[203] que la operación actualizadora ha de realizarse "en el marco de la Constitución", entendido como necesaria observancia de los principios y reglas esenciales de la sociedad política contenidas en el CE. Y en este caso, no sólo no existen principios y reglas esenciales que se contrapongan a la atribución de potestad legislativa formal a los TTHH por el RFA, sino que dicha atribución se encuentra plenamente alineada con los principios y reglas esenciales constitucionales.

[203] Apartado 1.3.4.

PARTE SEGUNDA: CONDICIONES PARA QUE LAS DISPOSICIONES DE LOS TTHH TENGAN VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL.

CAPITULO 4:

PRIMERA CONDICION NECESARIA Y MAS IMPORTANTE, PARA QUE LAS DISPOSICIONES DE LOS TTHH TENGAN VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL: APTITUD DE LA COMPETENCIA DE LOS TTHH, PARA GARANTIZAR LA PRESENCIA DE ESTAS DISPOSICIONES.

0.-PLANTEAMIENTO.

Para que los TTHH tengan potestad legislativa formal, es necesario que cumplan varias condiciones, y, entre otras, la que habrían de venir reflejada en su competencia. Ante ello, cabe preguntarse: ¿podría venir garantizada la potestad legislativa formal por la competencia de los TTHH?

El presente capítulo pretende dar contestación a esa pregunta, y, para ello, se adopta la metodología de realizar el análisis de la competencia, aislándola de todos los requisitos, que son objeto de otro examen diferente en otro lugar. Se trata de saber si la competencia, en sí misma considerada, en los términos en que está atribuída, e independientemente de todo lo demás, es apta para garantizar la presencia de disposiciones con valor y rango de ley formal.

La respuesta positiva a esa pregunta, constituye el cumplimiento de la primera condición, y la más importante, para que las disposiciones de los TTHH tengan valor y rango de ley formal; sin ella, no podría admitirse la potestad legislativa formal de los TTHH. Pero su cumplimiento no es suficiente, ya que deben cumplirse, además, otras condiciones que se estudian en otros Capítulos.

1.-SISTEMA DE COMPETENCIA DE LA CAPV, COMO REFERENCIA: DESCRIPCIÓN PANORÁMICA.

1.1.-Marco.

1.1.1.-Instrumentos.

Constituye, ya, una doctrina reiterada por el TC[204] la de que los instrumentos a tener en cuenta para deducir la competencia de una CA son la CE y el correspondiente Estatuto de Autonomía, que es, conforme al artículo 147 de la primera, su norma institucional básica. Todas las demás Leyes, ya sean del Estado o de las CCAA, solamente podrán tener relevancia competencial en la medida de que así este previsto en aquellos textos fundamentales.

Sin embargo, la CE y el Estatuto de Autonomía no operan de la misma manera en esta cuestión. La CE no lleva a cabo ninguna atribución competencial a las CCAA, limitándose, simplemente, al establecimiento de un mero marco, en cuya virtud proceda tal atribución. Pero ésta se realiza fuera del estricto contorno constitucional, en cada uno de los Estatutos de Autonomía, que es el que asigna competencias a la CA dentro del marco constitucional. Resulta suficientemente expresivo, a este respecto, lo siguiente:

a)El art. 147-2-d) de la CE, el cual dice que los Estatutos de Autonomía deberán contener, entre otros aspectos, "las competencias asumidas dentro del marco establecido en la CE".

b)El art. 149-3 de la CE, el cual dice que "la competencia sobre las materias

[204] STC 39/1.982, de 30 de junio, FJ-8, inciso segundo, entre otras.

que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado".

El TC ha recalcado, de modo reiterado, la supremacía de la CE (en línea con el carácter superior que ostenta sobre todo el ordenamiento jurídico), y la subordinación a ella de los Estatutos de Autonomía, y, entre ellos, del EAPV. De ahí deriva el principio de interpretación conforme a la CE. El TC[205] ha sentado el principio de interpretación de todo el ordenamiento conforme a la CE; el TC[206] también ha aplicado ese mismo principio a los Estatutos de Autonomía.

1.1.2.-El artículo 149 de la CE, como límite competencial de la CAPV en el EAPV.

Pero este marco no es idéntico para todas las CCAA; las diferentes vías de acceso a la autonomía que se contemplan en el texto constitucional tienen, también, un reflejo en la determinación de aquel marco de posibilidades de asunción competencial. En efecto, dejando a un lado particularidades que no vienen al caso, procede decir que la CE establece la siguiente gran diferenciación:

a)Las CCAA que se constituyan de acuerdo con los arts. 143 y 146 de la CE pueden asumir competencias (mediante su Estatuto de Autonomía, como antes se ha expresado) en las materias que enumera el art. 148-1 de la misma; ello quiere decir que la atribución competencial no puede extenderse a otras materias no enunciadas en el referido precepto, el cual se erige, así, en un marco de delimitación positiva. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, estas Comunidades pueden ampliar sucesivamente sus competencias

[205] STC 77/1.985, de 28 de junio, FJ-4, párrafo segundo, entre otras.
[206] STC 18/1.982, de 4 de marzo, STC 69/1.982, de 23 de noviembre, y STC 56/1.990, de 29 de marzo, entre otras.

dentro del marco establecido para las otras, reseñado en el párrafo siguiente, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el art. 148-2 de la CE.

b)Las CCAA que, por el contrario, se constituyan de acuerdo con el art. 151 de la CE pueden asumir competencias (también, mediante su Estatuto de Autonomía) en cualquier materia siempre que se respete el perímetro de las que el art. 149-1 de la misma reserva al Estado; ello quiere decir que la atribución competencial no puede extenderse más allá del límite de la competencia estatal reservada en el citado precepto, el cual se erige, así, en un marco de delimitación negativa.

1.2.-Sistema de determinación de la competencia.

1.2.1.-Atribución de la competencia según los intereses de la CAPV.

Ya dentro de nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 137 de la CE establece que “el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las CCAA que se constituyan”, y añade que “todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Por ello, las CCAA también gozan de autonomía para la gestión de sus correspondientes intereses, y ello se materializa en la competencia que se les atribuye en sus respectivos EEAA. Del mismo modo, la CAPV.

El TC[207] dice que “el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la Ley misma” (en este caso el EAPV), y añade[208] “que el interés general propio de cada Comunidad se refleja asimismo en la asunción de una serie de competencias

[207] STC 37/1.981, de 16 de noviembre, FJ-1
[208] STC 42/1.981, de 22 de diciembre.

en su respectivo Estatuto".

Pero, el TC[209] también dice que, cuando se aborda el contenido o extensión de una competencia autonómica, no hay que descender al examen de los intereses, pues éstos ya están materializados en la atribución de tal competencia por el Estatuto de Autonomía, debiendo acudir a lo que éste diga al respecto; salvo que la propia definición legal lo exigiera.

1.2.2.-Coordenadas de la competencia.

Los títulos competenciales son los títulos que amparan la competencia del Estado o de las CCAA, y esos títulos no son más que la atribución de dicha competencia. Como esta atribución se realiza por el correspondiente Estatuto de Autonomía en el marco de la CE, a través de normas jurídicas contenidas en aquél, el título competencial viene a expresarse en la norma jurídica estatutaria que atribuye a la CA la correspondiente competencia.

Cada título competencial se integra de los siguientes tres elementos presentes en toda norma jurídica estatutaria de atribución de una competencia:

-La parte de la realidad a la que se proyecta, u objeto de la competencia (por ejemplo, urbanismo, industria, medio ambiente,...). Se identifica como "materia" objeto de la competencia.

-La función, poder o potestad que se otorga en relación a dicha materia (por ejemplo, la legislación). Se identifica como "contenido funcional" de la competencia.

-El territorio sobre el que puede ejercerse esa función, poder o potestad

[209] STC 37/1.981, de 16 de noviembre, FJ-1

(elemento coherente con la territorialidad de las CCAA). Se identifica como "ámbito territorial" de la competencia.

De esta manera, los tres elementos del título competencial se convierten en las tres coordenadas de la correspondiente competencia. Toda competencia se tiene sobre una materia, que consiste en una función, poder o potestad (contenido funcional), para su ejercicio en un ámbito territorial. Toda competencia del Estado o de una CA viene determinada por esas tres coordenadas, las cuales vienen especificadas en el título competencial de dicha competencia.

Esa es la razón por la que el estudio de la determinación de la competencia propia o estatutaria de la CAPV, se realiza diferenciando el estudio de cada una de esas tres coordenadas, lo que se lleva a cabo en los apartados siguientes.

1.2.3.-Imperfección en las atribuciones de competencia.

El TC[210] ha constatado que las atribuciones de competencia adolecen de cierta imperfección técnica, porque los pasajes estatutarios sobre una competencia no siempre se corresponden con el título competencial que cabe deducir para esa competencia, y ha dicho:

> "El artículo 10.4 del Estatuto Vasco, confiere competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia del Estatuto de los Funcionarios de la Administración Local, pero señalando que ello es "sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución", según el cual, el Estado posee competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas. De esta complementación de normas resulta, que al Estado le corresponde establecer las normas básicas en esta materia, y a la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia legislativa respetando dichas

[210] STC 57/1.982, de 27 de junio, FJ-4, párrafo primero, entre otros.

bases."

De ahí se desprende que un primer criterio a tener en cuenta es el que ha de superarse la "literalidad" de un pasaje estatutario, para ahondar en la "realidad" de la competencia efectivamente atribuída, que quepa deducir del correspondiente título competencial derivado de la complementación normativa que haya de realizarse para ello.

A estos efectos debe recordarse que dicha operación ha de ser guiada por el principio de interpretación conforme a la CE, que se ha expuesto en un apartado anterior, lo que obliga a realizar esa complementación normativa poniendo en relación los pasajes estatutarios con los correspondientes pasajes constitucionales, como hace el TC en el supuesto que se acaba de describir.

Todo ello, independientemente de que hayan de observarse, además, las reglas sobre interpretación de las normas jurídicas, que se contienen en el Título Preliminar del Código Civil, pues los títulos competenciales también son normas jurídicas.

Por lo expuesto, en muchos casos, la competencia que se dice atribuir no se corresponde con la competencia realmente atribuída. Especialmente, en la calificación de competencias exclusivas que se hace en el artículo 10 del EAPV. Debe tenerse en cuenta, particularmente, la doctrina del TC que se ha expuesto, que conduce a la interpretación de los títulos competenciales superando la literalidades y buscando la realidad de lo atribuído, tomando en consideración los preceptos del Estatuto de Autonomía y de la CE, debidamente complementados.

1.3.-Coordenada material.

Se refiere a la "materia" objeto de la competencia, o sea, a la parte de la realidad sobre la que se proyecta dicha competencia.

La atribución de competencias a las CCAA sigue el sistema de “lista”. Tanto la CE, en sus artículos 148 y 149, como los EEAA, contemplan competencias autonómicas sobre objetos o materias concretas y determinadas. No hay, pues, ninguna “cláusula general” en las competencias de las CCAA. Y a este sistema responde, también, el EAPV.

1.4.-Coordenada funcional.

1.4.1.-Significado.

La coordenada funcional expresa la función, poder o potestad que se atribuye sobre la materia de que se trate.

Puede ser examinada desde la perspectiva de su calidad, y desde la perspectiva de su cantidad.

1.4.2.-Calidad funcional de la competencia: legislación y ejecución.

Desde la perspectiva del conocido principio de Derecho Político, de división y separación de poderes, interesa destacar que el poder público, abstractamente considerado, es susceptible de ser reconducido a alguna de las siguientes categorías: poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial, en su sentido objetivo de funciones. Expresa la calidad de la función, poder o potestad atribuída sobre una materia.

En correspondencia con esos poderes, se encuentran las actuaciones de legislación, de ejecución y de jurisdicción.

Los títulos competenciales (preceptos de la CE y del EAPV), aluden continuamente a la competencia de “legislación” y a la de “ejecución”. La jurisdicción, poder judicial o potestad jurisdiccional, consiste en juzgar y ejecutar lo

juzgado (artículo 117-3 de la CE); y la Administración de Justicia es una materia de competencia exclusiva del Estado (artículo 149-1-5 de la CE); por éso, la jurisdicción está fuera de las competencias de las CCAA. Cuestión distinta es la relativa a los medios personales y materiales necesarios para el funcionamiento de los Juzgados y Tribunales, respecto a los que sí caben competencias de las CCAA; constituye lo que el TC[211] denomina "Administración de la Administración de Justicia".

Sobre el alcance de las competencias de legislación y de ejecución, el único precepto es el artículo 20-4 del EAPV, que dice lo siguiente:

> "Las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva comprende la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes".

Teniendo en cuenta dicho precepto, el TC[212] ha señalado la siguiente doctrina:

-La legislación (sobre una materia) comprende las normas con rango de Ley, y los reglamentos, excluídos de ellos los reglamentos internos de organización (dado que éstos pertenecen a la competencia de ejecución, según el referido precepto estatutario). Por ello, puede decirse que la legislación comporta la normación de rango legislativo (Ley de las Cortes Generales, Real Decreto-Ley y Real Decreto Legislativo del Gobierno); así como de rango reglamentario (normas emanadas de la Administración Pública), siempre que incida en relaciones jurídicas proyectadas hacia el exterior de la organización y del funcionamiento de dicha Administración.

[211] STC 253/2.005, de 11 de octubre, entre otras.
[212] STC 18/1.982, de 4 de mayo, FJ-1, 2, 3, 4, 5, y 6.
STC 35/1.982, de 14 de junio, FJ-2, párrafos segundo y tercero, que ratifica la anterior, entre otras muchas.

-La ejecución (sobre una materia) comprende las actuaciones de aplicación de la legislación (sobre dicha materia), que es lo que el artículo 20-4 del EAPV denomina potestad de administración, y los reglamentos internos de organización. Por ello, puede decirse que la ejecución comporta la función ejecutiva (actos singulares de la Administración: concesión de licencias o autorizaciones, otorgamiento de subvenciones, imposición de sanciones,...); así como la normación de rango reglamentario (normas emanadas de la Administración Pública) proyectada hacia el interior de la organización y del funcionamiento de dicha Administración.

Estos criterios han sido adoptados por el TC desde un principio, y pueden ser apreciados en su Jurisprudencia, totalmente consolidada.

1.4.3.-Cantidad funcional de la competencia: exclusiva, compartida y concurrente.

Desde el punto de vista de la cantidad de la función, poder o potestad atribuída sobre una materia, puede distinguirse entre competencia exclusiva, compartida y concurrente.

La competencia exclusiva significa que su titular tiene atribuídas todas las funciones, poderes y potestades existentes sobre una materia. Exclusión hecha de la jurisdicción, poder judicial o potestad jurisdiccional, dado que, según se ha dicho antes, es de la competencia exclusiva del Estado. Por ello, en el reparto competencial entre el Estado y las CCAA, la competencia exclusiva comprende la totalidad de funciones, poderes y potestades pertenecientes a la legislación y a la ejecución.

La competencia compartida significa que el Estado y la CA de que se trate tienen competencia sobre una misma materia. Pero cada una de esas entidades tiene competencias sobre una parte diferente, que normalmente suele ser una función, poder o potestad distinta, o una parte de alguna de ellas. Así, son competencias compartidas la del Estado de legislación, y la de la CA de ejecución, sobre la misma materia; o la del Estado sobre una parte de la legislación (bases o legislación básica), y la de la CA de desarrollo legislativo y ejecución. A pesar de compartirse la competencia sobre una materia, la que corresponde a cada ente suele ser exclusiva de él, de modo que el otro no la tiene ni la puede ejercer; cada ente tiene competencia exclusiva sobre la parte de competencia que le corresponde sobre una misma materia.

El EAPV contempla los siguientes sistemas de reparto:

-Competencia exclusiva, del Estado o de la CAPV, sobre una materia, entendiendo por tal la totalidad de las funciones, poderes y potestades sobre esa materia (excluída, en todo caso, la jurisdicción, poder judicial o potestad jurisdiccional, que es competencia exclusiva del Estado). La competencia de legislación puede corresponder al Estado o a la CAPV, como parte de su competencia exclusiva en una materia.

-Competencia compartida, correspondiendo al Estado la legislación, y a la CAPV la ejecución, sobre una misma materia. Cuando se reparte la competencia sobre una materia, atribuyendo al Estado la de legislación, y a la CAPV la de ejecución, el Estado puede dictar normas con rango de Ley y reglamentos (excluídos los de organización), de acuerdo con el alcance dado por el TC a esa competencia de legislación.

-Competencia compartida, correspondiendo al Estado parte de la legislación (las bases o legislación básica), y a la CAPV la otra parte de la legislación (el

desarrollo legislativo), así como la ejecución, todo ello sobre una misma materia. Los títulos competenciales aluden unas veces a "bases", y otras veces, a "legislación básica". Desde un principio, el TC[213] consideró que ambas expresiones son equivalentes y comprenden la misma competencia. Las bases del Estado son normas reguladoras de aquellos aspectos materiales que sean de interés general y que, por tanto, reclaman una regulación uniforme de los mismos en todo el territorio del Estado, razón por la que son de obligatoria observancia, no pudiendo ser contradichas por las normas autonómicas de desarrollo. Todo ello constituye una síntesis de los pronunciamientos del TC, que han mantenido de modo reiterado la indicada noción material de las bases estatales, así como el modo de establecerse después de la Constitución, y el modo de inducirse o deducirse de la legislación preconstitucional. Las bases del Estado son de aplicación obligatoria para todas las CCAA (en coherencia con la regulación uniforme que se pretende con ellas), y, por tanto, el desarrollo legislativo que les corresponde ha de observar el contenido de dichas bases (artículo 149-3 de la CE). Por ello, el TC[214] ha dicho que las bases estatales vienen a determinar el espacio de la competencia de desarrollo legislativo de las CCAA y añade[215] que el desarrollo legislativo de la CAPV, está constituído por el resto de lo que antes se ha definido como "legislación"; o sea, en términos aritméticos, si se sustrae de tal "legislación" la parte correspondiente a las bases del Estado, el resultado es el "desarrollo legislativo" de la CAPV. Pues bien, tal resultado es el espacio que puede ser cubierto por la legislación autonómica, la cual no podrá contradecir las bases estatales.

1.4.4.-Objeto del reparto y su problemática.

Hasta ahora se ha aludido a competencias diversas, atribuídas sobre materias. Y así aparece en algunos preceptos del artículo 149-1 de la CE (que es el relevante para la CAPV), y del EAPV, en los que se realiza la atribución de

[213] STC 32/1.981, de 28 de julio.
STC 1/1.982, de 28 de enero, entre otras muchas.
[214] STC 69/1.988, de 19 de abril.
[215] STC 1/1.982, de 28 de enero, FJ-8, párrafo último, entre otras.

competencia sobre materias concretas (urbanismo, industria, medio ambiente,….). Pero en otros preceptos de esas mismas disposiciones, la competencia se atribuye sobre alguna función, poder o potestad relativa a alguna materia, no sobre una materia. Por ejemplo, la competencia exclusiva estatal de "legislación de expropiación forzosa" (artículo 149-1-18 de la CE), o la competencia exclusiva estatal de "legislación básica sobre protección del medio ambiente" (artículo 149-1-23 de la CE), o la competencia autonómica vasca de "desarrollo legislativo en medio ambiente" (artículo 11-1-a) del EAPV), o la competencia autonómica vasca de "ejecución de la legislación laboral" (artículo 12-2 del EAPV). Existen muchos supuestos de ambos tipos.

La atribución de competencias sobre funciones, poderes o potestades puede producir equívocos sobre la auténtica extensión de una competencia autonómica. Por ejemplo, el Estado tiene competencia "exclusiva" en "legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas" (artículo 149-1-18 de la CE), y la CAPV tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de "contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de sus competencias" (artículo 11-1-b) del EAPV). Si tomamos como referencia la materia de "contratos y concesiones administrativas", el Estado no tiene la competencia exclusiva, sino la competencia de "legislación básica" (una parte de la legislación), y la CAPV tiene competencia de "desarrollo legislativo", que es la otra parte de la legislación, así como de "ejecución". Por tanto, la competencia sobre la materia de "contratos y concesiones administrativas" es una competencia compartida entre el Estado y la CAPV.

En definitiva, la toma en consideración de las funciones, poderes o potestades, para la atribución de una competencia autonómica, puede dar una idea irreal o distorsionada de la competencia autonómica sobre la materia a que dichas funciones, poderes o potestades se refieran.

A la vista de la problemática que se acaba de exponer, se va a adoptar el

criterio de tomar a las materias, y no a las funciones, poderes o potestades, como referencia u objeto de las competencias autonómicas, a efectos del estudio de estos sistemas de reparto. Ello requiere realizar las correspondientes adaptaciones cuando los títulos competenciales se refieran específicamente a tales funciones, poderes o potestades, y no a materias.

1.4.5.-Articulación normativa. Principio de competencia.

Existen dos principios jurídicos para la articulación entre normas jurídicas: el principio de jerarquía y el principio de competencia[216], y se recuerda que tienen la siguiente caracterización:

-En virtud del principio de jerarquía, una norma es de aplicación preferente respecto a otra, por provenir de un órgano que se considera superior respecto al emisor de la segunda. Tal preferencia se produce en todo el ámbito de cada una de esas normas. Por ejemplo, una Ley y un reglamento del mismo Ente Público.

-En virtud del principio de competencia, una norma es de aplicación preferente respecto a otra, porque proviene del Ente Público competente para la regulación de esa materia. Tal preferencia se produce en el ámbito de la regulación que es de competencia de la primera. Así se articulan las normas emanadas de Entes Públicos diferentes.

El TC tiene sentado, desde un principio, que las Leyes del Estado y las de las CCAA tienen idéntica naturaleza de “Leyes” o normas con rango de Ley. Lo mismo cabe decir de los reglamentos del Estado y de las CCAA, pudiendo expresar que tienen idéntica naturaleza de “reglamento” o norma reglamentaria. El sistema de articulación entre todas esas disposiciones, se basa en el principio de

[216] Capítulo 2, apartado 4.2.2.

competencia.

LEGUINA VILLA[217] también sostiene que el principio de competencia es el sistema de articulación entre las disposiciones de la CAPV y las del Estado. Y asimismo, la doctrina en general.

Sin embargo, en el ámbito interno de la CAPV, las disposiciones de sus diferentes órganos e Instituciones se articulan conforme al principio de jerarquía. Por ejemplo, la Ley del Parlamento Vasco es superior, jerárquicamente, respecto al reglamento del Gobierno Vasco, y éste, respecto al reglamento de los/las Consejeros/as[218].

1.4.6.-Supletoriedad del derecho del Estado.

El artículo 149-3, inciso último, de la CE, dice que "el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las CCAA".

Por su parte, el artículo 21 del EAPV dice que "el Derecho emanado del País Vasco en las materias de su competencia exclusiva es el aplicable con preferencia a cualquier otro y sólo en su defecto será de aplicación supletoria el Derecho del Estado".

En línea con ese precepto constitucional, la Disposición Transitoria Séptima, apartado 1, del EAPV, dispone lo siguiente:

> "Mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes básicas o generales a las que este Estatuto se refiere y/o el

[217] LEGUINA VILLA, J., *Escritos sobre autonomíaS territoriales.* TECNOS, 1.995, página 176.

[218] Artículo 62-2 de la Ley 30/1.992 (del Estado) citada.
Y artículo 47-2 y 128 de la Ley 39/2.015 (del Estado) citada.
Artículo 59 de la Ley 7/1.981, de 30 de junio (de la CAPV) del Gobierno.

> Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su ejecución se lleve a cabo por la Comunidad Autónoma en los casos así previstos en este Estatuto."

El derecho del Estado, de aplicación supletoria, es el emanado del Estado que no resulta de aplicación obligatoria (el de aplicación obligatoria es el de la competencia estatal de bases o legislación básica, y el de la competencia estatal de legislación). Sólo puede ser de aplicación supletoria en una CA, el derecho estatal no obligatorio (en el sentido de obligatoriedad propia de la competencia estatal).

La aplicación supletoria del Derecho del Estado pretende cubrir los vacíos normativos que puedan producirse en el ámbito de la regulación que corresponde a las CCAA. Por tanto, siempre se trata de la aplicación del Derecho del Estado en el ámbito de la competencia de legislación que corresponde a las CCAA, pero en defecto de esa regulación autonómica.

1.4.7.-Alcance.

Pero la competencia autonómica no queda determinada solamente por los pasajes estatutarios; debiendo recordarse lo dicho anteriormente sobre la búsqueda de la realidad de la competencia (superando la literalidad), así como sobre la interpretación conforme a la CE.

Pues bien, esta interpretación conforme a la CE, de los Estatutos de Autonomía, puede dar lugar a dos clases de limitaciones que inciden sobre los pasajes estatutarios de atribución de competencias autonómicas, a saber:

-En primer lugar, las limitaciones derivadas de las normas jurídicas

materiales contenidas en la CE y en los EEAA. La CE contiene diversos preceptos que establecen normas jurídicas sobre reglas de comportamiento determinadas, o sobre la configuración de algo, que inciden en la competencia que corresponde a cada Ente Público. En consecuencia, la función, poder o potestad que constituye el contenido de una competencia, habrá de ser ejercida en el sentido marcado por las indicadas normas jurídicas de la CE. Ello supone, obviamente, una limitación sobre la competencia de que se trate, pues, aunque no disminuye su extensión material, restringe el ejercicio de la misma a lo que sea compatible con esas normas jurídicas constitucionales. Así ocurre, a modo de ejemplo, con el derecho a la igualdad que reconoce el artículo 14 de la CE; o con la autonomía de municipios y Provincias que reconoce el artículo 137 de la CE.

-En segundo lugar, las limitaciones derivadas de las competencias del Estado, de los TTHH y de las EELL. En particular, las competencias de las EELL, establecidas por el Estado al amparo del artículo 149-1-18ª de la CE, que definen "el modelo territorial"[219].

1.4.8.-Incidencia del RFA.

La Jurisprudencia del TC[220], al interpretar la Disposición Adicional Primera de la CE, ha venido considerando que, en general (aunque no en todo caso), el régimen foral se proyecta, fundamentalmente, aunque no exclusivamente, a los TTHH de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba-Alava.

Pero el TC[221] también ha dicho que el EAPV, además de ser expresión del derecho a la autonomía que la CE reconoce a la nacionalidad vasca, es, al mismo tiempo, expresión actualizada del régimen foral, como régimen foral actualizado, en el sentido de la Disposición Adicional Primera de la CE.

[219] STC 214/1.989, de 21 de diciembre, FJ-1.
[220] Capítulo 3, apartado 1.3.5.
[221] Capítulo 3, apartado 1.3.3. STC 76/1.988, de 26 de abril, citada, FJ-5 y 6.

El vigente EAPV ha reconocido el régimen foral para la CAPV en diversos preceptos, los artículos 16, 17 y 41.

1.5.-Coordenada territorial.

La tercera y última de las coordenadas determinantes de la competencia autonómica, la de orden territorial, significa el ámbito territorial en el que se puede ejercer dicha competencia autonómica.

La coordenada territorial de la competencia enlaza con el carácter territorial de la CAPV (como cualquier otra CA). No hay que olvidar que uno de los elementos de la CAPV es su territorio, de ámbito menor que el del Estado.

El artículo 20-6 del EAPV dispone:

> "6.-Salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco."

El TC[222] ha venido interpretando esta coordenada territorial en un sentido

[222] STC 72/1.983, de 29 de julio:

> "...las relaciones de carácter cooperativo a que puede afectar la competencia de la CAPV son única y exclusivamente las que tengan lugar en el ámbito territorial del País Vasco...
>
> ...las funciones típicas de las cooperativas se reflejan en las relaciones de las cooperativas con sus socios, es decir, son relaciones societarias internas, con carácter general, que son las que han de desarrollarse en el ámbito territorial del País Vasco...
>
> ...,además, la cooperativa como persona jurídica ha de establecer relaciones jurídicas externas con terceros, que no pueden encuadrarse dentro de las funciones típicas de las mismas y que tienen un valor instrumental y necesario para la consecución del

intraterritorial.

Pero esa intraterritorialidad de la competencia autonómica no limita los efectos de su ejercicio al ámbito territorial del País Vasco. El TC[223] considera que la CAPV, en uso de sus competencias propias, puede adoptar decisiones que pueden producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio del Estado. Se trata de decisiones sobre objetos pertenecientes totalmente al ámbito territorial de la CAPV, pero produciendo efectos fuera del mismo.

Se comprenderá que esta coordenada es sumamente importante, ya que, por razón de la misma, puede haber una competencia estatal y otra autonómica en relación al mismo sector; a pesar de que la competencia autonómica sobre la materia se haya atribuído como exclusiva; competencia de la CAPV sobre objeto o cooperativas intraterritoriales, y competencia del Estado sobre objetos o cooperativas supraterritoriales. Sirva de ejemplo el asunto de las cooperativas antes citado.

Por último, téngase en cuenta que la limitación territorial de la competencia de los TTHH y EELL puede suponer que esa misma competencia corresponda a la CAPV para los ámbitos supraterritoriales, a pesar del reconocimiento de la competencia como exclusiva de los TTHH.

> fin social. Se trata, en definitiva, de actividades y relaciones instrumentales en las que la cooperativa actúa como cualquier otra persona jurídico-privada, en el ámbito territorial del País Vasco o fuera del mismo.
>
> En conclusión, la CAPV tiene competencia para regular las cooperativas que llevan a cabo su actividad societaria típica en los términos ya expuestos, dentro del territorio de la Comunidad, aun cuando establezcan relaciones jurídicas o realicen actividades de carácter instrumental fuera del territorio de la misma."

[223] STC 37/1.981, de 16 de noviembre, FJ-1, párrafos penúltimo y último.

El artículo 20-6 del EAPV dice que la territorialidad de la competencia es como se ha expuesto, “salvo disposición expresa en contrario”.

Una excepción viene contemplada en el artículo 10-13 del EAPV, que atribuye competencia exclusiva a la CAPV en materia de “fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco”.

1.6.-El bloque de la constitucionalidad.

La LOTC, en su artículo 28-1, dice lo siguiente:

> “1. Para apreciar la conformidad o disconformidad con la CE de una ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las CCAA, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes CCAA o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.”

Ese conjunto normativo, compuesto por la CE, los EEAA y las Leyes delimitadoras de las competencias del Estado y de las CCAA, viene denominado por el TC como “bloque de la constitucionalidad”, sin duda porque es parámetro de medición de la inconstitucionalidad de las Leyes, tanto del Estado como de las CCAA.

1.7.-Efectividad de la competencia autonómica.

La aparición de las CCAA supone una profunda reordenación competencial del Estado, y se puede plantear si ello debe suponer, también, una reordenación de los medios personales y materiales que el Estado disponía para el ejercicio de sus

competencias anteriores. Por todo ello, cabe plantearse la posibilidad de un traspaso de medios personales y materiales, desde el Estado a las CCAA.

Y cabe plantearse, también, si ese traspaso tiene alguna incidencia en cuanto al inicio de la efectividad de la competencia de la CAPV, en nuestro caso.

El artículo 147-1-d) de la CE dice que los EEAA deberán contener, entre otras determinaciones, “las competencias asumidas dentro del marco establecido en la CE y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas”.

El EAPV dedica su Disposición Transitoria Segunda al régimen general de las transferencias (las Disposiciones Transitorias Tercera y Quinta se refieren, específicamente, a la de enseñanza y a la de Seguridad Social).

No obstante, dado el objeto de este trabajo, esa temática sobre las transferencias queda fuera del mismo, y, por tanto, no es abordada aquí.

2.-SISTEMA DE COMPETENCIA FORAL DE LOS TTHH.

2.1.-Marco.

2.1.1.-Doble fuente competencial de los TTHH.

Los TTHH tienen una doble fuente de competencias:

-Por un lado, las competencias de régimen foral o competencias forales, que les vienen atribuídas por el RFA. Constituye el ámbito de la competencia foral.

-Por otro lado, las competencias de régimen común, local provincial, que son las que la legislación de Régimen Local atribuye a las Provincias de régimen

común, que también se atribuyen a los TTHH. Constituye el ámbito de la competencia común local provincial.

En el presente apartado se abordan las competencias de régimen foral o competencias forales.

2.1.2.-Cauces de atribución de la competencia foral.

La competencia foral viene atribuida por el RFA, y, por tanto, hay que tener en cuenta el contenido de las disposiciones que lo conforman, que se han citado ya, y que son:

-El EAPV.

-La LTH.

-El Concierto Económico.

Todas ellas tienen virtualidad en la atribución de competencia foral a los TTHH.

2.1.3.- Competencia foral atribuída por el EAPV224.

El EAPV contiene tres tipos de preceptos específicos sobre atribución de competencias a los TTHH en el ámbito del RFA.

En primer lugar, el artículo 37-3 y 4 del EAPV, que dice lo siguiente:

[224] Sobre la elaboración del EAPV puede consultarse:
TAMAYO SALABERRIA, V. y C., *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika.* Diputación Foral de Alava, con la colaboración del Instituto de Historia del Derecho de Euskal Herria, 1.981.
CORTES GENERALES, *Trabajos parlamentarios sobre el EAPV,* 1.984.

> "3. En todo caso tendrán competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en las siguientes materias:
>
> a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.
>
> b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos.
>
> c) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.
>
> d) Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.
>
> e) Régimen electoral municipal.
>
> f) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto o que les sean transferidas.
>
> 4. Les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale."

En segundo lugar, el artículo 41-2-a), b) y c) del EAPV, que dicen lo siguiente:

> "El contenido del régimen de Concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:
>
> a) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por ley.
>
> b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.
>
> c) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de

> carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas.
>
> ……"

En tercer lugar, el artículo 10-34 del EAPV (perteneciente al artículo 10, dedicado a las competencias nominalmente calificadas como exclusivas de la CAPV), dice lo siguiente:

> "La CAPV tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:
>
> 34.- En materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5, número 1, del artículo 148 de la Constitución, las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del artículo 3 de este Estatuto.".

Puede apreciarse que esos preceptos solamente se refieren a competencias calificadas nominalmente como competencias exclusivas, y ninguno de ellos a competencias de desarrollo legislativo y ejecución, o a competencias de ejecución solamente. No obstante, el propio artículo 37-4 del EAPV dispone que "les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale"; pero esas clases o niveles de competencia son citadas con referencia a posibles atribuciones competenciales posteriores.

2.1.4.- Competencia foral atribuída por la LTH[225].

[225] PARLAMENTO VASCO *Ley de Territorios Históricos"* Trabajos Parlamentarios. Edición dirigida por FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A. Parlamento Vasco, 1.987.

La LTH, en cambio, realiza la atribución de competencia foral a los TTHH conforme a una estructura de competencia exclusiva, de desarrollo normativo y ejecución, y de ejecución, de modo separado, dentro del artículo 7.

La competencia exclusiva, viene atribuída por el artículo 7-a) de la LTH, en las materias que en ese precepto se enumeran.

Debe tenerse en cuenta que esa lista de la LTH recoge competencias que ya venían atribuídas con ese mismo carácter en el EAPV (en los ocho primeros números del referido artículo 7-a) de la LTH). Por tanto, la atribución competencial que es imputable a la LTH se limita a las demás materias, pues las atribuídas por el EAPV ya lo han sido por éste con plena efectividad, sin necesidad de otra ley.

La competencia de desarrollo normativo y ejecución, viene atribuída por el artículo 7-b) de la LTH, en las materias que en ese precepto se enumeran.

Además, el artículo 7-d) de la misma LTH añade que "corresponde a los TTHH el desarrollo normativo y ejecución de la legislación básica del Estado en aquellas materias atribuídas a la competencia exclusiva de aquéllas".

La competencia de ejecución viene atribuída por el artículo 7-c) de la LTH, en las materias que en ese precepto se enumeran.

2.1.5.-Competencia foral atribuída por el Concierto Económico.

La atribución competencial que realiza el Concierto Económico a los TTHH, se alinea con las ya reconocidas en el artículo 41 del EAPV.

2.2.-Sistema de determinación de la competencia.

2.2.1.-Atribución de la competencia según los intereses de los TTHH.

Procede traer aquí las mismas ideas que se han expresado respecto a la CAPV en el anterior apartado 1.2.1.

2.2.2.-Coordenadas de la competencia.

Del mismo modo que se ha hecho respecto a la competencia de la CAPV, cabe decir que la competencia foral de los TTHH se determina mediante la conjunción de tres coordenadas, a saber:

-La coordenada material.

-La coordenada funcional.

-La coordenada territorial.

Se analiza cada una de ellas en los apartados que siguen.

2.2.3.-Imperfección en las atribuciones de competencia.

Procede traer aquí las mismas ideas que se han expresado respecto a la CAPV en el anterior apartado 1.2.3.

2.3.-Coordenada material.

Se refiere a la “materia” objeto de la competencia, o sea, a la parte de la realidad sobre la que se proyecta dicha competencia.

Tanto en el EAPV, como en la LTH, y en el Concierto Económico, se sigue el sistema de “lista”, consistente en atribuir competencias sobre objetos o materias concretas y determinadas.

2.4.-Coordenada funcional.

2.4.1.-Significado.

La coordenada funcional expresa la función, poder o potestad que se atribuye sobre la materia de que se trate.

Puede ser examinada desde la perspectiva de su calidad, y desde la perspectiva de su cantidad.

El artículo 8 de la LTH se refiere a ello. El EAPV guarda silencio al respecto, salvo la indicación de las competencias que atribuye, como “competencia exclusiva”.

2.4.2.-Calidad funcional de la competencia foral: normación y ejecución.

Los artículos 7 y 8 de la LTH contemplan las competencias de “normación” y de “ejecución”.

El artículo 8-3 de la LTH dice que la competencia de ejecución comprende las siguientes potestades:

a)Reglamentaria, para la organización de sus propios servicios.

b)Administrativa, incluída la inspección.

c)Revisora en vía administrativa.

Por tanto, la competencia de ejecución comprende la aplicación de la legislación (sobre la materia de que se trate), y los reglamentos para la organización de sus servicios[226]

Pero el término "normación" está empleado aquí con dos sentidos diferentes:

-Por una parte, "normación" como referida a la potestad de dictar "normas jurídicas", independientemente de su valor y rango. Así en el artículo 7-e) de la LTH, el cual contempla el desarrollo "normativo" y ejecución de la legislación básica del Estado. Es evidente que ahí está empleando el término "normativo", como comprensivo de todas las normas jurídicas (a excepción de los reglamentos para la organización de sus servicios, que entran dentro de la competencia de ejecución).

-Por otra parte, "normación" como la potestad de dictar "normas jurídicas", diferente a la potestad reglamentaria. Así, en los artículos 8-1-a) y 8-1-b) de la LTH. Ahí está empleando el término "normativo", como contrapuesto a las disposiciones reglamentarias, y, por tanto, comprensivo de toda la "normación" del párrafo anterior, a excepción de los reglamentos. O sea, comprensivo de las denominadas Normas Forales de las Juntas Generales, cuyo valor y rango se pretende desentrañar en este trabajo.

La competencia de jurisdicción (entendida como la potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado, del artículo 117-3 de la CE), está atribuída al Estado (artículo 149-1-5 de la CE), por lo que, no sólo no pertenece a la competencia de la CAPV, sino tampoco a la de cualquier otro ente descentralizado.

Teniendo en cuenta esa precisión, la competencia de "normación" en el primer sentido (potestad de dictar nomas jurídicas), viene a coincidir con la

[226] Viene a coincidir con la competencia de ejecución de la CAPV, antes vista sobre la base del artículo 20-4 del EAPV.

competencia de “legislación” que se ha visto en la delimitación de la competencia de la CAPV.

2.4.3.-Cantidad funcional de la competencia foral: exclusiva, compartida y concurrente.

Sirven los conceptos expresados en cuanto a la CAPV, respecto a esas clases de competencia.

Los artículos 7 y 8 de la LTH contemplan los siguientes sistemas de reparto:

-Competencia exclusiva, de la CAPV o de los TTHH, sobre una materia, entendiendo por tal la totalidad de las funciones, poderes y potestades sobre esa materia (excluída, en todo caso la jurisdicción, poder judicial o potestad jurisdiccional, que es competencia exclusiva del Estado).

La competencia exclusiva está configurada en el artículo 8-1 de la LTH, como la comprensiva de toda la normación (todas las normas jurídicas, o toda la “legislación” en la terminología autonómica mencionada); se acredita porque se dice que comprende, no sólo la potestad reglamentaria, sino, además, la potestad “normativa”, y añade expresamente que se aplicarán “las normas emanadas de sus Organos Forales con preferencia a cualesquiera otras”, pudiendo sustituir leyes del Estado y de la CAPV. Por tanto, responde al mismo concepto de competencia exclusiva que se ha visto para la CAPV[227].

-Competencia compartida, correspondiendo a la CAPV la legislación, y a los TTHH la ejecución sobre una misma materia. Cuando se reparte la competencia sobre una materia, atribuyendo a la CAPV la legislación y a los TTHH la ejecución,

[227] En la misma línea está el artículo 6-2 de la Norma Foral 6/2.005, de 12 de julio (del THG), de Organización Institucional, Gobierno y Administración del THG, que dice: “las Normas Forales dictadas en materias en las que el TH tiene competencia exclusiva y el desarrollo reglamentario de las mismas, se aplicarán con preferencia a cualquier otra disposición legal o reglamentaria estatal o autonómica”.

la CAPV pude dictar normas con rango de ley y reglamentos (excluídos los de organización, que pertenecen a la competencia de ejecución). Por tanto, es un reparto parecido al que rige para la legislación del Estado y ejecución de la CAPV.

La competencia de ejecución está prevista en el artículo 8-3 de la LTH, el cual dice que se ejercitará "de conformidad con las disposiciones de carácter general y en desarrollo de su legislación dicten las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma".

-Competencia compartida, correspondiendo a la CAPV parte de la legislación (de la "normación", o potestad de dictar normas jurídicas), y a los TTHH la otra parte de la legislación (el desarrollo normativo), así como la ejecución, todo ello sobre una misma materia. Es un reparto parecido al que rige para las bases o legislación básica del Estado y el desarrollo legislativo de la CAPV.

La competencia de desarrollo normativo está contemplada en el artículo 8-2 de la LTH, el cual dice que es "desarrollo normativo de las normas emanadas de las Instituciones Comunes, no pudiendo ir en contra de lo dispuesto en las mismas las normas emanadas de los Organos Forales". La LTH no califica la parte de legislación o normación que corresponde a la CAPV (ni de bases o legislación básica, ni de ninguna otra manera). El desarrollo normativo está constituído por el resto de lo que antes se ha definido como "legislación" o "normación".

2.4.4.-Objeto del reparto y su problemática.

Procede traer aquí lo dicho en el apartado 1.4.4 respecto a la delimitación de la competencia de la CAPV.

2.4.5.-Artículación normativa.

Se aborda después, en el seno del análisis de la cuestión planteada. No obstante, podemos anticipar que la articulación de las normas de los TTHH con normas de otros entes públicos (Estado, CAPV) se realiza según el principio de competencia. Y la articulación entre las normas internas de cada TH, se realiza según el principio de jerarquía.

2.4.6.-Supletoriedad.

El derecho estatal o el autonómico vasco no tienen el carácter de derecho supletorio respecto del de las competencias forales de los TTHH (a diferencia de lo que ocurre con el derecho estatal respecto al derecho autonómico vasco). Salvo en el ámbito del Concierto Económico, en el que su Disposición Adicional Primera establece que la regulación en territorio común es supletoria de la de los TTHH.

2.4.7.-Alcance.

Además, las competencias mencionadas han de respetar las limitaciones derivadas de las normas jurídicas contenidas en la CE y en el EAPV (por ejemplo, el derecho a la igualdad que reconoce el artículo 14 de la CE, o la autonomía de Municipios y Provincias, que reconoce el artículo 137 de la CE), así como las limitaciones derivadas de las competencias del Estado, de la CAPV y de las EELL (por ejemplo, las que el Estado dicte al amparo del artículo 149-1-18 para definir el modelo territorial y local del Estado).

2.4.8.-Obligatoriedad.

Todas las especificaciones que se han hecho sobre la competencia de los TTHH, que derivan de preceptos contenidos en la LTH, son de obligatoria observancia, indudablemente, en la determinación de las competencias atribuídas por la propia LTH a los TTHH, ya que esas reglas sobre determinación de la competencia, en realidad, están delineando la competencia que efectivamente les atribuye.

Pero otra cosa es su posible aplicación a las competencias que les atribuye el propio EAPV, ya que la LTH es una disposición plenamente subordinada al EAPV, y no al revés; lo que no queda alterado porque la LTH recoja, también, las competencias que el propio EAPV atribuye en su artículo 37-3, pues la atribución competencial se produce, completamente, desde el EAPV, sin necesidad de la LTH. En principio, procede sostener que esas determinaciones competenciales de la LTH, no vinculan a las competencias atribuídas por el artículo 37-3 del EAPV a los TTHH. Pero también es cierto que la interpretación del EAPV, para la determinación de sus competencias, podría dar lugar a un resultado inscribible en la línea mencionada por la LTH a este respecto.

Por su parte, el Concierto Económico tiene sus propias reglas.

2.5.-Coordenada territorial.

La tercera y última de las coordenadas determinantes de la competencia foral de los TTHH, significa el ámbito territorial en el que se puede ejercer dicha competencia foral.

La coordenada territorial de la competencia enlaza con el carácter territorial de los TTHH. No hay que olvidar que uno de los elementos de los TTHH es su territorio, de ámbito menor que el del Estado.

El EAPV, en su artículo 37-3, comienza diciendo que los TTHH tendrán competencias exclusivas “dentro de sus respectivos territorios” (expresión parecida a la que emplea el mismo EAPV sobre la coordenada territorial de la competencia de la CAPV; pero expresión no idéntica).

Por su parte, el artículo 8-5 de la LTH dispone:

> "5. Todas las competencias y facultades correspondientes a los Organos Forales se entienden referidas a su propio y respectivo territorio, sin perjuicio de la eficacia personal que, en los supuestos previstos en el Concierto Económico, podrán tener las normas emanadas de los Territorios Históricos.".

No se dice cómo hay que interpretar esa coordenada territorial, si con carácter intraterritorial (similar al de la CAPV, pero aquí sin excepciones), o con otro más amplio. A falta de toda especificación, parece que la coordenada territorial de la competencia de la CAPV puede servir de pauta interpretativa de la coordenada territorial de la competencia de los TTHH.

El Concierto Económico tiene sus propias reglas, como pone de manifiesto el artículo 8-5 de la LTH que se ha transcrito.

2.6.-El bloque de la foralidad.

Puede calificarse de "bloque de la foralidad" el conjunto de las disposiciones de atribución (y de delimitación) de competencia, que integran el RFA.

2.7.-Efectividad de la competencia foral.

Se plantea aquí parecida cuestión que en la competencia de la CAPV, sobre la efectividad de la competencia foral y, en especial, sobre la transferencia de medios personales y materiales y su operatividad.

El EAPV no dice nada al respecto.

La LTH sí lo contempla en la Disposición Transitoria Primera de la misma.

No obstante, dado el objeto de este trabajo, esa temática sobre las transferencias queda fuera del mismo, y, por tanto, no es abordada aquí.

3.-LA COMPETENCIA COMUN LOCAL PROVINCIAL DE LOS TTHH.

Se vuelve a traer aquí la Disposición Adicional Segunda, apartado 2, de la LBRL, la cual establece lo siguiente:

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

Dicha redacción, dada por la Ley 27/2.013, de 27 de diciembre (del Estado), de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, viene a coincidir con su redacción en la versión inicial de dicha LBRL.

De este modo, los TTHH tiene atribuída, también, la competencia de régimen común, local provincial, que la legislación de Régimen Local reconoce a las Provincias de régimen común.

4.-EXTRACCION DE LA GARANTIA DEL VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL DE LAS DISPOSICIONES DE LOS TTHH, DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA QUE LES ATRIBUYE EL EAPV EN MATERIA SOMETIDA A RESERVA MATERIAL DE LEY.

4.1.-Fundamento.

En primer lugar, se extrae la garantía de presencia del valor y rango de ley formal, para las disposiciones de los TTHH, de la competencia exclusiva que les atribuye el EAPV en materia sometida a reserva material de ley. Es un análisis "cualitativo"; el objetivo no es saber cuál es la extensión de una hipotética competencia o potestad legislativa así, sino si las disposiciones emanadas de los

TTHH pueden y deben llegar a tener el valor y rango de ley formal, para lo que bastaría con un único supuesto simplemente.

Se ha individualizado el ámbito competencial mencionado, porque el juego combinado de la competencia exclusiva y de la reserva material de ley, constituye un camino idóneo para realizar este estudio “cualitativo”, y, en consecuencia, para extraer la garantía de presencia del valor y rango de ley formal en las disposiciones de los TTHH.

La competencia exclusiva y la reserva material de ley, son los dos elementos que vertebran este análisis.

El primer elemento acredita que las disposiciones con valor y rango de ley formal, tienen cabida en la competencia exclusiva.

El segundo elemento acredita que las disposiciones con valor y rango de ley formal, no sólo tienen cabida en la reserva material de ley, sino, además, constituyen una exigencia derivada de la misma.

4.2.-Cabida del valor y rango de ley formal en la competencia exclusiva atribuída por el EAPV a los TTHH.

4.2.1.-La competencia exclusiva atribuída por el EAPV a la CAPV, como pauta para determinar la competencia exclusiva atribuída por el EAPV a los TTHH.

Se considera que el significado y extensión de la competencia exclusiva de la CAPV, es plenamente aplicable a la competencia exclusiva de los TTHH, por las siguientes razones:

a)Ambas competencias exclusivas se encuentran atribuídas en el mismo texto del EAPV.

b)Es irrelevante que la competencia de la CAPV sea de régimen común, y la competencia de los TTHH sea de régimen foral, porque el RFA del EAPV no contiene ninguna especificación que modifique el criterio sobre el significado y extensión de dicha competencia exclusiva del régimen común.

c)Dice un viejo principio jurídico que “donde la ley no distingue, no hay que distinguir”. Dado que el mismo EAPV atribuye competencia calificada de exclusiva, tanto a la CAPV como a los TTHH, sin ningún matiz o diferencia en ello, no hay razón alguna para considerar que la competencia exclusiva de la CAPV es diferente a la competencia exclusiva de los TTHH.

d)En consecuencia, la misma interpretación que se ha dado a la competencia exclusiva de la CAPV, resulta totalmente aplicable a la competencia exclusiva de los TTHH.

e)De acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a veces los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias con el carácter de exclusivas, pero teniendo salvedades o limitaciones que ponen de manifiesto que dicha competencia no es realmente exclusiva. Por ello, podrían existir, también aquí, salvedades o limitaciones que minorasen la extensión “nominal” de la competencia exclusiva de los TTHH. O sea, podría ocurrir lo mismo que se ha descrito anteriormente para la competencia exclusiva de la CAPV[228].

4.2.2.-Competencia exclusiva atribuída por el EAPV a los TTHH; significado y extensión.

En base a lo expuesto, puede afirmarse que, en todo caso, tanto en el régimen común como en el régimen foral, la competencia exclusiva tiene el siguiente significado y extensión:

[228] Capítulo 1.2.3.

-Competencia exclusiva “literal” o “nominal”: comprende toda la competencia, a excepción de la potestad jurisdiccional, y, por tanto, toda la legislación y toda la ejecución.

-Competencia “real”: menor que la competencia exclusiva “nominal”, si existen salvedades o limitaciones que restrinjan la extensión de esta última.

-Competencia exclusiva “real”: igual que la competencia exclusiva “literal” o “nominal”. Si no existen salvedades o limitaciones que restrinjan la extensión de esta última, de modo que la competencia “real” será igual que la competencia exclusiva “literal” o “nominal”, y, por tanto, será competencia exclusiva “real”.

De este modo, la competencia “exclusiva literal o nominal” de los TTHH, tiene la misma potestad para dictar disposiciones con valor y rango de ley formal, que la competencia “exclusiva nominal” de la CAPV, y que es la siguiente:

a)Comprende toda la legislación (y la ejecución), y, dentro de ella, la potestad de dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

b)Salvo que existan salvedades o limitaciones que restrinjan esa extensión competencial, en cuyo caso la competencia “real” ya no será exclusiva, y habría que examinar si esa restricción afecta o no a la potestad de dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

Si no existen tales salvedades o limitaciones, la competencia legislativa será “realmente” exclusiva, y los TTHH podrán dictar, como la CAPV, disposiciones con valor y rango de ley formal. Por tanto, es esencial saber si existen o no dichas salvedades o limitaciones.

Ahora, procede realizar este análisis desde la perspectiva puramente competencial, o sea, desde la mera delimitación de las competencias atribuídas por

el EAPV a los TTHH. Se trata de saber si las competencias atribuídas por el EAPV a los TTHH como competencias "nominalmente" exclusivas, son también competencias "realmente" exclusivas.

4.2.3.-Suficiencia de una sola competencia "nominalmente" exclusiva sin salvedades o limitaciones competenciales.

Para realizar este análisis, hay que buscar alguna competencia exclusiva que, en su formulación o fuera de ella, carezca de toda salvedad o limitación; o sea, que sea "realmente" competencia exclusiva, y, por tanto, una genuina competencia exclusiva.

Asimismo, basta con la existencia de una sola competencia exclusiva. El análisis pretende saber cuál es el valor o rango que pueden alcanzar las disposiciones de los TTHH, y, para ello, se ha tomado su competencia exclusiva en una materia sometida a reserva material de ley. Una sola competencia exclusiva de estas características es suficiente para deducir el valor o rango de la disposición de los TTHH (independientemente de que tanga mucha o poca presencia en el conjunto de dichos TTHH).

No es un análisis "cuantitativo" sobre la extensión de las competencias exclusivas de los TTHH, sino un análisis "cualitativo" sobre el valor o rango que pueden llegar a alcanzar o tener las disposiciones de los TTHH en algún caso.

Por esa razón, sirve una única competencia exclusiva de estas características, pues la misma permite saber cuál puede ser la "calidad" del valor o rango de las disposiciones de los TTHH que se dicten en su ejercicio.

4.2.4.-Identificación de alguna competencia exclusiva de estas características.

Dado que estamos en el análisis de la competencia atribuída por el EAPV a los TTHH, hemos de partir de las competencias que el propio EAPV les atribuye con la calificación "literal" o "nominal" de competencias exclusivas. Una vez tomadas, hay que examinar si existe alguna salvedad o limitación que restrinja la extensión "real" de su carácter de "exclusiva".

En primer lugar, está la competencia tributaria a que se refiere el Concierto Económico. El artículo 41-2-a) del EAPV establece: "a)Las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por ley.". En línea con ello, el artículo 1-1 del Concierto Económico dispone que "las Instituciones competentes de los TTHH podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio su régimen tributario". Bien es cierto que, tanto ese precepto estatutario, como los artículos 2 a 5 del Concierto Económico, contemplan varias limitaciones a la competencia de los TTHH; pero esas limitaciones no afectan a la competencia para regular los elementos esenciales o estructurales de los diferentes tributos, y, por ello no afecta a la posibilidad de dictar disposiciones con valor y rango de ley formal en su regulación. Quizás por éso es por lo que la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa ha reconocido que se trata de una competencia exclusiva[229]. Y asimismo ocurre con la Ley Orgánica 1/2.010, de 19 de febrero (del Estado), sobre atribución al Tribunal Constitucional del conocimiento de las impugnaciones contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales, la cual reconoce en su Preámbulo ese carácter exclusivo de la citada competencia. Por tanto, éste es un primer supuesto que cabe citar aquí a propósito del análisis que se está desarrollando.

En segundo lugar, también está la competencia reconocida a los TTHH por el artículo 37-1-a), sobre "Organización, régimen y funcionamiento de sus propias

[229] Se recoge esa jurisprudencia en el apartado 4.4.3

instituciones", competencia que dicho precepto califica nominalmente de exclusiva, y así está reconocida como tal[230].

En tercer lugar, también cabe citar la competencia atribuída a los TTHH por el artículo 37-1-b) sobre "Elaboración y aprobación de sus presupuestos", con el carácter nominal de competencia exclusiva. Pues bien, dicha competencia carece de salvedades o limitaciones y, por tanto, también ha de considerarse como competencia "realmente" exclusiva, y asimismo está reconocida como tal.

Cualquiera de esas competencias exclusivas sirve al fin pretendido del análisis que se está realizando sobre la "calidad" del valor y rango que pueden alcanzar las disposiciones de los TTHH.

Los TTHH tienen varias competencias que, además de ser "nominalmente" exclusivas, también son "realmente" exclusivas. Dichas competencias amparan la posibilidad de que los TTHH puedan dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

4.2.5.-IncIdencia del RFA.

La competencia exclusiva de la CAPV pertenece al régimen común, pues el EAPV[231] le atribuye esa competencia en el marco del Título VIII de la CE, que es régimen común.

Sin embargo, la competencia exclusiva de los TTHH se inscribe en el RFA, pues el EAPV se la ha atribuído en el seno de la actualización foral que realiza.

[230] Capítulo 7, apartado 1.1.1.
[231] Artículo 10

Pero el RFA no ha modificado ni matizado nada del régimen común en este aspecto de la significación y extensión de la competencia exclusiva, por lo que rigen esos mismos criterios descritos para el régimen común.

4.3.-La reserva material de ley, en el régimen común.

4.3.1.-Concepto y vigencia.

En el estudio de las Fuentes del Derecho se distingue entre la reserva material de ley y la reserva formal de ley. Ambas son reservas de regulación a la ley, pero en supuestos y con efectos distintos.

La reserva material de ley es la reserva a la regulación por ley de una materia, que viene establecida por alguna disposición de obligatoria observancia para los Poderes Públicos (por ejemplo, la CE). De este modo, un reglamento no puede entrar en esa regulación, ni la ley le puede autorizar a ello. Con la excepción de que la ley le autorice para regular sólo aspectos complementarios[232].

La reserva formal de ley es la reserva a la regulación por ley de una materia, que resulta de que esa materia ya está regulada por ley, o de que es una ley la que reserva a la propia ley su regulación; y, por ello, no cabe que una disposición de valor y rango menor, como es el reglamento, entre en dicha regulación[233].

GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ, dicen que la reserva material de ley "tiene precedentes en el régimen medieval de asambleas (y, por tanto, en el constitucionalismo anglosajón que lo prolonga y desarrolla), al reservarse dichas asambleas estamentales sobre todo el voto periódico del impuesto y la regulación del sistema de penas y de procedimiento penal, dos

[232] GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, obra citada, página 269 y siguientes.

[233] GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, obra citada, página 280.

materias claras con las que impiden la degeneración de los poderes del Rey en tiranía"[234].

Con referencia a la actualidad, el TC[235] ha dicho que "este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son reglamentos".

En línea con ello, el TC[236] también ha dicho que "la finalidad última de la referida reserva de ley e… garantizar la "autoimposición de la comunidad sobre sí misma" y, en última instancia, proteger la libertad patrimonial y personal del ciudadano". Criterio recogido, también, por el TSJPV[237].

La reserva material de ley continúa plenamente vigente en la actualidad, y así lo viene considerando la Jurisprudencia, tanto del TC, como del TS y otros Tribunales (en lo que a nosotros concierne, el TSJPV y el TSJN).

En lo que se refiere a la materia tributaria, una de las más próximas a esta cuestión por razón del Concierto Económico, la citada Jurisprudencia ha sido, también, muy explícita, en cuanto a la total vigencia de la reserva material de ley.

El TC[238] dijo, tempranamente, que "la reserva de ley hay que entenderla referida los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia

---

[234] GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R: Curso *de Derecho Administrativo*, Tomo I, obra citada, página 269.

[235] STC 83/1.984, de 24 de julio.

[236] STC 233/1.999, de 13 de diciembre, FJ-9, que cita a las SSTC 19/1.987 y 185/1.995.

[237] STSJPV 417/2.005, de 10 de junio (JT\2005\1108), FJ-3, párrafo tercero, entre otras.

[238] STC 6/1.983, de 4 de febrero, FJ-4, párrafo segundo, inciso final.
En el mismo sentido, STC 179/1.985, de 19 de diciembre, FJ-3, párrafo quinto.

tributaria: la creación “ex novo” de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo, que pertenecen siempre al plano o nivel de la ley y no pueden dejarse nunca a la legislación delegada y menos todavía a la potestad reglamentaria”.

El TS[239] ha dicho que “en la CE, en sus artículos 31 y 133, reserva a la ley en el sentido estricto de la expresión, el establecimiento de prestaciones personales o patrimoniales de carácter público y, por tanto, el establecimiento de tributos. En definitiva, ésto significa que las cargas y obligaciones de dar y también de hacer, en el ámbito tributario, sólo pueden tener aquel origen o fuente”.

Y el TS[240] también ha dicho que “el artículo 31 de la CE, en su párrafo tercero, reserva a la ley, en su estricto sentido formal, el establecimiento de cualquiera prestaciones personales o patrimoniales o de carácter público, en coherencia con una milenaria tradición cuya raíz se encuentra en las Cortes Medievales de Aragón y Castilla. Tan sólo una norma constitucional, por su propia naturaleza superlegal, puede delimitar tal reserva. La configuración de los tributos, manifestación genuina y típica de las prestaciones económicas exigibles coactivamente, comprende sus aspectos positivos y negativos…”.

El TSJPV[241] se alinea, también, en la misma dirección. E igualmente, el TSJN[242].

4.3.2.-Exigencia de cobertura por ley formal, e improcedencia del reglamento autónomo o independiente.

[239] STS de 29 de septiembre de 1.986 (RJ\1986\4656), FJ-1.
[240] STS de 19 de septiembre de 1.986 (RJ\1986\5085), FJ-4.
[241] STSJPV 417/2.005, de 10 de junio (JT\2005\1108), FJ-2, entre otras.
[242] Se toma Jurisprudencia del TSJN por ser Navarra otro territorio foral:
-STSJN de 28 de febrero 1.996 (JT\1996\837), FJ-3, párrafo segundo.
-STSJN de 26 de febrero de 1.997 (JT\1997\186), FJ-3.
-STSJN de 9 de febrero de 1.998 (JT\1998\595), FJ-4, párrafo séptimo.
-STSJN de 9 de octubre de 1.998 (JT\1998\1552), FJ-3, párrafo segundo.
-STSJN de 9 de octubre de 1.998 (JT\1998\1648), FJ-3, párrafo segundo.

Un reglamento no puede regular una materia sometida a reserva material de ley. Aunque la ley le habilitara para entrar en esa regulación, no podría regularla en su totalidad, sino solamente en sus aspectos complementarios. El reglamento puede tener mayor o menor extensión en cuanto a la regulación de una materia sometida a reserva material de ley, pero nunca podrá regular la totalidad de esa materia invadiendo el núcleo de dicha reserva.

La reserva material de ley constituye el ámbito crítico de su regulación, pues en ella es donde se manifiesta la relevancia de la diferencia entre la ley y el reglamento.

Si una disposición puede regular la totalidad de una materia sometida a reserva material de ley, no puede tener el valor y rango de reglamento, sino de ley.

El TS[243], recogiendo doctrina del TC[244] ha dicho que la reserva material de ley "no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la CE en favor del legislador"[245].

A este respecto, GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ[246] dicen: "Su trascendencia para nuestro Derecho Administrativo resulta innecesario enfatizarla: el reglamento independiente de la ley en la materia relativa a la libertad y a la propiedad de los ciudadanos ha quedado formalmente excluído de nuestro Derecho".

---

[243] STS de 29 de septiembre de 1.988 (RJ\1988\7280), FJ-4.

[244] SSTC 2/1.987 y 42/1.987.

[245] En el mismo sentido, GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R: Curso *de Derecho Administrativo*, Tomo I, obra citada, página 280.
También, MUÑOZ MACHADO, S.: "*Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo"*, Tomo I *"Derecho Administrativo y sistema de fuentes",* lección 8 *"Reservas de ley y potestad reglamentaria*", Iustel, primera edición 2.009, página 275.

[246] GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R: Curso *de Derecho Administrativo*, Tomo I, obra citada, página 278.

MUÑOZ MACHADO[247] dice que "nos consta ya que las reservas de ley impiden a la Administración regular de cualquier manera las materias correspondientes, ni siquiera a título de ausencia o falta de ley. El dominio posible del reglamento es el que queda fuera de la reserva que, como ya se ha indicado, es estrechísimo".

Todo lo señalado afecta a cualquier reglamento, al margen de que sea independiente o autónomo.

En línea con ello, el artículo 62-2 de la Ley 30/1.992, citada, dice que "también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas… que regulen materias reservadas a la ley…". En el mismo sentido, el artículo 47-2 de la Ley 39/2.015, citada.

4.3.3.-Posición de las EELL frente a la reserva material de ley.

La reserva material de ley se encuentra un poco más debilitada cuando se trata de regulaciones de las EELL, con fundamento en la autonomía que les reconoce a éstas el artículo 137 de la CE, pero continúa teniendo vigencia.

El TC[248] ha dicho:

-"El sentido que hay que reconocer en la reserva introducida por el artículo 31-1 de la CE no puede entenderse, sin embargo, desligado de las condiciones propias al sistema de autonomías territoriales que la CE consagra (artículo 137) y específicamente. de la garantía constitucional de la autonomía de los municipios (artículo 140)".

[247] MUÑOZ MACHADO, S.: Lecciones *y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo I *Derecho Administrativo y sistema de fuentes*, lección 8 *Reservas de ley y potestad reglamentaria*, obra citada, página 276.

[248] STC 19/1.987, de 17 de febrero, FJ-4 y 5.

-"Si bien respecto de los tributos propios de los municipios esta reserva no deberá extenderse hasta un punto tal en el que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial, tampoco podrá el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que así le reserva la CE (artículo 133-1 y 2)".

-"Por imperativos de la reserva legal que hemos venido considerando, la determinación –o la regulación para la determinación, según los casos- de los tipos impositivos era tarea, por ésa su esencialidad para la definición normativa del tributo, que correspondía necesariamente a la ley. Ello sin perjuicio –ha de añadirse- de que cuando, como ahora ocurre, se esté ante tributos de carácter local, deba el legislador reconocer a las Corporaciones Locales una intervención en el establecimiento o en la exigencia de aquéllos. Puede el legislador estatal hacer una parcial regulación de los tipos del impuesto, predisponiendo criterios o límites para su ulterior definición por cada Corporación Local, a la que corresponderá ya, en el ejercicio de su autonomía y en atención a las peculiaridades de su hacienda propia, la previsión de cuál sea el tipo que, de acuerdo con el marco legal, haya de ser aplicado en su respectivo ámbito territorial".

-"La renuncia plena por la ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria local no se acomoda, en definitiva, con lo dispuesto en el artículo 133-2 de la CE ni con la general reserva de ley establecida en este ámbito por el artículo 31-3 de la Norma fundamental".

Esos criterios han continuado presentes en la Jurisprudencia del TC[249]:

-"Cuando se trata de ordenar por ley los tributos locales la reserva de ley ve confirmada su parcialidad, ésto es, la restricción de su ámbito".

[249] STC 233/1.999, de 13 de diciembre, FJ-10, que cita la STC 19/1.987, entre otras. Asimismo, STC 132/2.001, de 8 de junio, FJ-5.

-"Las leyes reclamadas por la Constitución en su art. 133.2 no son, por lo que a las Corporaciones Locales se refiere, meramente habilitadoras para el ejercicio de una potestad tributaria que originariamente sólo corresponde al Estado; son también Leyes ordenadoras -siquiera de modo parcial, en mérito de la autonomía de los municipios- de los tributos así calificados de «locales», porque la Constitución encomienda aquí al legislador no sólo el reconocer un ámbito de autonomía al ente territorial, sino también garantizar la reserva legal que ella misma establece (art. 31.3)» (fundamento jurídico 4º). En fin, lo que el legislador no puede hacer es renunciar «al establecimiento de toda limitación en el ejercicio de la potestad tributaria de las Corporaciones Locales», abandonando «la función que en este campo corresponde sólo a la Ley de conformidad con unas determinaciones constitucionales que no son, obviamente, disponibles para el legislador. La renuncia plena por la Ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria local no se acomoda, en definitiva, con lo dispuesto en el art. 133.2 de la Constitución ni con la general reserva de Ley establecida en este ámbito por el art. 31.3 de la Norma fundamental".

De todo ello se deduce que, cuando se trata de regulación de las EELL, y debido a la autonomía del artículo 137 de la CE, la extensión de la reserva material de ley es menor que cuando la regulación no procede de aquéllas, pero, a pesar de esta menor extensión, la reserva material de ley continúa plenamente vigente en la otra parte no afectada por esa minoración. Por consiguiente, siempre hay una parte de la reserva material de ley, que no puede ser cubierta, ni siquiera por las normas reglamentarias de las EELL autónomas, sino que requiere de la ley inexcusablemente.

ENBID IRUJO[250] dice que "no debe desprenderse la conclusión de que el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal necesita siempre y en todo caso de

[250] ENBID IRUJO, A.: Ordenanzas *y Reglamentos municipales*, en VVAA *Tratado de Derecho Municipal* (dirigida por MUÑOZ MACHADO, S.), Iustel 2.011, Tomo I, Capítulo XI, página 753.

una previa habilitación legal. Por el contrario, existe posibilidad de emisión de reglamentos independientes en el ámbito municipal, tanto en el aspecto organizativo como allí donde no exista una reserva de ley constitucionalmente establecida". A sensu contrario, no procede el reglamento independiente allí donde exista una reserva de ley constitucionalmente establecida, lo que pone de manifiesto que la reserva material de ley tiene, también, plena vigencia frente a las EELL, aunque tiene una menor extensión que si éstas no están presentes.

MUÑOZ MACHADO[251] dice que "es, por consiguiente, el contraste con el principio de autonomía lo que lleva a reducir necesariamente las dimensiones de las reservas de ley, en lo preciso para que no agoten el poder normativo local, que es inherente a la autonomía constitucionalmente garantizada". Reducción sí, pero no eliminación o regulación total por los reglamentos locales. Que, es, precisamente, lo que viene señalando la Jurisprudencia en general, y especialmente en la materia tributaria según se ha descrito.

JIMENEZ ASENSIO[252] también sostiene que "los reglamentos orgánicos y ordenanzas locales, sin perjuicio de su mayor o menor espacio de configuración normativa, nunca pueden satisfacer la reserva de ley y están siempre y en todo caso sometidos al principio de legalidad".

4.3.4.-Conjunción de la competencia exclusiva y la reserva material de ley: auténtica garantía de la presencia de ley formal. Concurrencia en el artículo 37-3 del EAPV.

La competencia exclusiva, sin salvedades ni limitaciones que las restrinjan, comprende toda la legislación y, por tanto, la potestad de dictar disposiciones con valor y rango de ley formal. Y lo mismo ocurre cuando existan limitaciones, pero no

[251] MUÑOZ MACHADO, S.: Tratado *de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo II, Iustel 2.006, página 1.121, marginal 874.

[252] JIMENEZ ASENSIO, R. *La "norma foral" en el sistema*… en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa*…, obra citada, página 160.

incidan o no eliminen esa potestad de dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

La reserva material de ley exige que la materia sometida a ella sea regulada por ley formal o por norma con valor y rango de ley formal, al menos en alguna parte.

Por ello, el que sea una materia sometida a reserva material de ley, la que constituya el objeto de una competencia exclusiva, obliga a que, cuando menos, una parte de la legislación o regulación que se dicte al amparo de dicha competencia, tenga el valor y rango de ley formal, precisamente para cubrir esa reserva material de ley.

De este modo, la presencia de la ley formal se garantiza en una competencia exclusiva en materia sometida a reserva material de ley, porque habrá una parte de esa materia (el núcleo de la reserva material de ley), que habrá de ser regulada, necesariamente, por ley formal o disposición con valor y rango de ley formal. De acuerdo con esta idea, si un TH tiene competencia exclusiva en materia sometida a reserva material de ley, es que puede dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

Nótese que esa garantía de presencia de la ley no se consigue sin esa reserva material de ley, porque la competencia “exclusiva” comprende toda la legislación, pero, ante la falta de aquella reserva, el reglamento (independiente, no ejecutivo) puede regular la totalidad de dicha materia. Podrá emplearse la ley formal, pero ésta no es un tipo de disposición que ha de regular necesariamente alguna parte de esa materia. En tal caso, la competencia exclusiva no garantiza nunca la necesaria presencia de la ley, y puede no aparecer jamás en el conjunto de su regulación. De acuerdo con esta idea, si un TH tiene competencia exclusiva en materia que no esté sometida a reserva material de ley, puede dictar disposiciones que no tienen por qué tener valor y rango de ley formal, y, por tanto,

no existe ninguna garantía de presencia del valor y rango de ley formal en las disposiciones de ejercicio de dicha competencia.

La competencia exclusiva permite dictar disposiciones con valor y rango de ley formal, pero no obliga a ello. Es la reserva material de ley la que obliga a que una parte de esa materia sea regulada por disposiciones con valor y rango de ley formal. De este modo, la conjunción de la competencia exclusiva y de la reserva material de ley, es lo que garantiza la presencia de la ley formal.

Se ha expuesto anteriormente[253] que, al menos, varias competencias reconocidas a los TTHH por el artículo 37-3 del EAPV con el carácter "nominal" de competencias exclusivas, son también, "realmente" exclusivas. Pues bien, las materias objeto de esas competencias también están sometidas a reserva material de ley; muy especialmente, la competencia tributaria[254]. LASAGABASTER HERRARTE [255] dice que "los artículos 37.3 y 41.2 del EAPV reconocen a los TTHH competencias en materias sometidas, en principio, a la reserva de ley".

4.3.5.-Examen de la conjunción de una competencia no exclusiva, y la reserva material de ley. Requisitos.

Para la finalidad de este análisis, también serviría la conjunción de una competencia no exclusiva, y la reserva material de ley, siempre que se cumpliesen los siguientes requisitos:

a)Que la competencia no exclusiva comprendiese la potestad de dictar normas con valor y rango de ley formal. Por tanto, habría de ser una competencia de desarrollo legislativo.

---

[253] Apartado 4.2.4.
[254] En el posterior apartado 4.4.3 se recogen varias Sentencias que así lo reconocen.
[255] LASAGABASTER HERRARTE, *Las Normas Forales: su naturaleza jurídica*, en VVAA *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*, IVAP, 1.994, página 218.

b)Que la reserva material de ley tuviera una extensión mayor que la parte de la legislación ajena al perímetro de dicha competencia de desarrollo legislativo; o dicho de otra manera, que la competencia de desarrollo legislativo afectase a alaguna parte de la reserva material de ley.

Sólo de este modo se garantiza la presencia de ley formal, cuando la competencia sea de desarrollo legislativo, porque el ámbito de la reserva material de ley se encuentra comprendido, en alguna parte, en dicha competencia.

4.4.-La reserva material de ley, en el régimen foral.

4.4.1.-Límite a la actualización foral, e improcedencia del reglamento autónomo o independiente.

La reserva material de ley es la exigencia de que una materia sea regulada por ley formal, exigencia impuesta por alguna disposición superior (CE o EAPV). Se establece esa reserva material de ley, porque, al ser la ley "expresión de la voluntad popular", su autoría corresponde a la Institución representativa de la ciudadanía, que es quien tiene tal cualidad en base a esa representación. Por tanto, la reserva material de ley está íntimamente relacionada con el principio democrático[256].

Pues bien, el principio democrático constituye un eje esencial de la CE, por lo que constituye un límite a la actualización foral de la Disposición Adicional Primera de la CE, de acuerdo con lo expuesto respecto a la misma[257]. De ese modo, la reserva material de ley constituye, también, un límite a dicha actualización foral.

[256] Apartado 4.3.1 anterior.
[257] Capítulo 2, Sección I sobre el régimen foral, y Sección II, apartado 7.2.

Además, el RFA no ha modificado ni matizado nada del régimen común, en cuanto a lo que se ha expuesto, por lo que es obvio que, también desde este ángulo, rigen sus propios términos en todo caso.

La existencia de la reserva material de ley provoca la improcedencia del reglamento autónomo o independiente para su regulación, tal como se ha expuesto.

Dado que la reserva material de ley también tiene operatividad en el régimen foral, se produce la misma consecuencia de improcedencia del reglamento autónomo o independiente para su regulación.

4.4.2.-Disposiciones aptas para la cobertura de la reserva material de ley.

La CE establece que la ley es “expresión de la voluntad popular”, por lo que está íntimamente relacionada con el principio democrático, el cual, como se ha dicho, es un eje esencial de la CE, de modo que la ley constituye un límite a la actualización foral.

De ahí se desprende que la “ley” también tiene sentido en el régimen foral, y, dada su significación constitucional como “expresión de la voluntad popular”, vendrá expresada por la disposición de la Institución representativa de la ciudadanía, perteneciente al ente que esté dotado de potestad legislativa formal.

La disposición que tenga esa cualidad, será apta para la cobertura o regulación de la reserva material de ley, independientemente de que dicha disposición esté configurada por el régimen común o por el régimen foral.

4.4.3.-El desplazamiento del régimen común, por las disposiciones de los TTHH, también en el ámbito de la reserva material de ley, implica la garantía de la presencia de ley formal.

El TS[258] tiene reiteradamente sentado que las disposiciones de los TTHH desplazan al régimen común, también en el ámbito de la reserva material de ley. Incluso ha señalado que la reserva material de ley se convierte en "reserva de Norma Foral", para su regulación por este tipo de disposiciones de las Juntas Generales.

La misma idea late en los pronunciamientos del TSJPV:

-"No puede sostenerse que en un Territorio Histórico sea obligado mantener ni los mismos tipos impositivos, ni las mismas bonificaciones que se conceden para el resto del Estado. Ello implicaría,…, convertir al legislador fiscal en mero amanuense -mejor en un mero copista, decimos nosotros-, con lo que la autonomía proclamada, desaparece, y se incumple el permiso concedido en el artículo 41-2 (EAPV) citado, que no sólo habla de mantener el régimen tributario, sino de (establecerlo) y de (regularlo) lo que es distinto del mero (mantenimiento) e implica desde luego innovación (establecer) o modificación (regular)"».[259]

-"Pues bien, nos basta esta última consideración que el Tribunal Supremo, en ésta como en otras muchas resoluciones, asume, para venir a la conclusión inequívoca de que la Norma Foral tributaria, (y dentro de ellas, la reguladora del tributo local de que se trata en base al artículo 42 del vigente Concierto Económico aprobado por Ley 12/2.002, de 23 de mayo, lejos de resultar inoperante e intrusa en el mecanismo de relación Ley-Reglamento, origina el efecto esencial de desplazar las previsiones de la ley en el ámbito de su aplicación territorial limitado y suplirlas por las suyas propias".[260]

---

[258] STS de 3 de mayo de 2.001 (RJ\2001\7231), FJ-11, inciso final: las Normas Forales "regulan con toda normalidad materias que en Territorio Común están reservadas a la ley".
En el mismo sentido, STS de 30 de marzo de 2.012 (RJ\2012\5161), FJ-3, párrafos primero y segundo.
La STS de 30 de junio de 2.015 (Recurso de Casación 352/2.014), FJ-2, párrafo octavo, dice que el THA (en aquel caso) "tiene atribuídas competencias propias del poder legislativo en materia fiscal".

[259] STSJPV 894/1.999, de 3 de diciembre (JT\1999\2005), FJ-3, párrafo segundo.

[260] STSJPV 237/2.013, de 22 de abril (JT\2013\1030), FJ-2, párrafo antepenúltimo.

-"No puede examinarse la validez de la norma recurrida como si se tratase de una norma autonómica de régimen común dictada en desarrollo de una norma estatal básica sino atendiendo a su carácter de norma de régimen financiero del Territorio Histórico de Álava no sujeta a los dictados de la normativa estatal de haciendas locales sino en la medida necesaria para preservar la garantía de un nivel de autonomía equivalente entre entidades de todo el territorio nacional establecida por la disposición adicional 8ª del precitado texto refundido.", "Entre la norma foral y la norma estatal ha de haber un paralelismo o convergencia en los elementos que constituyan el núcleo de la autonomía local y no necesariamente una identidad entre sus contenidos para que el nivel de autonomía local de los entes comprendidos en sus respectivos ámbitos de aplicación puedan considerarse equivalentes.".[261]

Dichos pronunciamientos jurisdiccionales vienen a reconocer que dicha competencia de los TH es exclusiva y ponen de manifiesto que ese desplazamiento del régimen común se produce a todo lo largo y ancho de la competencia exclusiva de los TTHH, incluída la parte sometida a reserva material de ley. Los tipos impositivos son elementos sustanciales o estructurales de los tributos y, por ello, están sometidos a reserva material de ley, según se ha señalado antes; pues bien, el régimen común también es desplazado ahí por las disposiciones de los TTHH.

A este respecto, el TS[262] dice que "no puede sostenerse que en un TH sea obligado mantener ni los mismos tipos impositivos, ni las mismas bonificaciones que se conceden para el resto del Estado. Ello implicaría, como dice la Sentencia apelada, convertir al legislador fiscal en mero amanuense –mejor en un mero copista, decimos nosotros- con lo que la autonomía proclamada, desaparece, y se

[261] STSJPV 391/2.013, de 26 de junio (RJCA\2014\159): FJ-3, párrafos cuarto y séptimo.
[262] STS de 19 de julio de 1.991 (RJ\1991\6227), FJ-3.
En el mismo sentido, entre otras:
-STS de 22 de enero de 2.000 (RJ\2000\2778), FJ-4, párrafo quinto, que cita otras.
-STS de 18 de enero de 2.010 (RJ\2010\210), FJ-3, párrafo quinto, que cita otras.

incumple al permiso concedido en el artículo 41-2 citado que no sólo habla de mantener el régimen tributario, sino de "establecerlo" y de "regularlo" lo que es distinto del mero "mantenimiento" e implica, desde luego innovación (establecer) o modificación (regular)".

El TS[263] ha dicho igualmente que "la Sala rechaza también la consideración de la Norma Foral ..., como una disposición de naturaleza meramente instrumental o gestora … Las reglas de valoración contenidas en la Norma Foral ... constituyen normas sustantivas fundamentales del tributo, que como tales deben ser iguales a las del Estado".

De este modo, se está reconociendo que las disposiciones de los TTHH pueden regular el ámbito de la reserva material de ley.

Si se exige que una ley formal regule una materia, y se admite que un tipo de disposición pueda regularla, es que se está considerando que tal disposición es una ley formal, o que tiene el valor y rango de ley formal. Ello no es más que la evaluación de la situación con el respeto más elemental a la reserva material de ley. De lo contrario, se estaría dando por válida una flagrante ilegalidad.

No obstante, en el supuesto de que la competencia tributaria del Concierto Económico no hubiera sido considerada como competencia exclusiva por razón de las limitaciones a la competencia de los TTHH, que derivan de los artículos 2 a 5 de

[263] STS de 12 de septiembre de 1.996 (RJ\1996\9576), FJ-10.
En el mismo sentido:
-STS de 24 de enero de 2.000 (RJ\2000\260), FJ-4, párrafo cuarto.
-STS de 15 de abril de 2.002 (RJ\2002\4374), FJ-4, párrafo cuarto.
En estas dos últimas SSTS se dice que "las Normas Forales no son meras disposiciones de naturaleza meramente instrumental o gestora, pues sus reglas constituyen normas sustantivas con rango y trascendencia igual a las del Estado que no correspondan a su Parlamento". Esta última expresión ("que no correspondan a su Parlamento"), no figuraba en la anterior STS de 12 de septiembre de 1.996 que se ha citado, y probablemente se deba a que el TS ha querido mantener el criterio generalizado en la Jurisprudencia de que las Normas Forales no tienen rango de ley formal. Pero lo relevante en este apartado del trabajo es que las Normas Forales tienen la aptitud de cubrir reservas materiales de ley, como cualquier ley formal del Estado, que es lo que se reconoce en las SSTS mencionadas.

dicho Concierto Económico (que no es el criterio de la jurisprudencia reseñada), dicha competencia también garantizaría la presencia de ley formal, porque una parte de esa competencia se encuentra dentro de la reserva material de ley (la regulación de los elementos esenciales o estructurales de los tributos), cumpliéndose, así, los requisitos que se han señalado antes para ese supuesto[264]

Lo cual viene a corroborar la garantía de la presencia de ley formal en esa regulación, que se ha deducido antes.

4.4.4.-El principio de competencia corrobora, también, la garantía de la presencia de ley formal.

El TS[265] se ha pronunciado en favor del principio de competencia, como sistema de articulación de las disposiciones de los TTHH con las normas jurídicas estatales.

El TSJPV[266] también se ha pronunciado en el mismo sentido.

E igualmente la doctrina de modo generalizado[267].

Ello presupone que no hay una ley estatal que cubra la reserva material de ley, que conduciría a las disposiciones de los TTHH a ser un reglamento ejecutivo, y a la articulación de éstos con aquéllas según el principio de jerarquía.

---

[264] Apartado 4.3.5.

[265] STS de 1 de febrero de 1.993 (RJ\1993\1415), FJ-5, párrafo primero.

[266] STSJPV 510/1.999, de 18 de junio (JT\1999\1618), FJ-3, párrafo quinto: contiene la expresión “salvado el principio de competencia”, para las Normas Forales.
STSJPV 39/2.000, de 20 de enero (JT\2000\1433), FJ-2, párrafo segundo: contiene la misma expresión.

[267] Por ejemplo, FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R., *Los derechos históricos…,* obra citada, páginas 144, 150 y 151.

Las disposiciones de los TTHH regulan el ámbito de la reserva material de ley, y, por ello, se articulan con la normativa estatal según el principio de competencia.

De este modo, el principio de competencia corrobora, también, la garantía de la presencia de ley formal en dicha regulación.

4.4.5.-Crítica de la Jurisprudencia contraria.

Sin embargo, la Jurisprudencia, en lugar de reconocer lo que deriva de modo natural de esa regulación, por las disposiciones de los TTHH, del ámbito de la reserva material de ley, que es considerar que dichas disposiciones tienen valor y rango de ley formal, ha mantenido el criterio de que no son leyes formales, sino reglamentos autónomos o independientes.

Así se señala en los pronunciamientos judiciales que se han reseñado en los apartados anteriores.

Además, el TS[268] ha llegado a decir que "la capacidad normativa de los TTHH se ejerce en el marco de la ley, aunque los límites definidos por ésta sean, en ocasiones, extraordinariamente amplios e implique, de hecho, una deslegalización en materia tributaria que ha resultado posible por la citada Disposición Adicional Primera de la CE". No compartimos ese criterio, ya que estimamos que la reserva material constituye una limitación constitucional a la actualización foral, por lo que la deslegalización también es incompatible con la reserva material de ley en el régimen foral, y supone una desnaturalización de un elemento constitucional esencial como es dicha reserva material de ley.

En realidad, la Jurisprudencia no niega la vigencia de la reserva material de ley, sino que incide en el modo de su cobertura o regulación, admitiendo que pueda

[268]STS de 20 de diciembre de 2.004 (RJ\2005\652), FJ-4, párrafo último.
STS de 9 de diciembre de 2.004 (RJ\2005\130), FJ-3, párrafo noveno.

tener lugar por reglamentos, al considerar que éste es el valor y rango de la Norma Foral reguladora.

Pensamos que esta Jurisprudencia, a pesar de ser unánime, no se adecúa a Derecho, y este trabajo tiene por objeto, precisamente, acreditar que las circunstancias concurrentes (como las de la reserva material de ley que ahora nos ocupa) conducen al extremo contrario, de que las disposiciones de las Juntas Generales tienen valor y rango de ley formal.

4.5.-Análisis de las críticas vertidas.

Dado que el objeto de este trabajo pretende acreditar que las disposiciones de las Juntas Generales tienen valor y rango de ley formal, el análisis de las críticas vertidas a ello, constituye una parte del núcleo del trabajo y, según la estructuración de éste, corresponde realizar dicho análisis en el posterior Capítulo 6, una vez expuestos todos los cimientos, y no ahora, momento en el que tal exposición aún no está culminada.

No obstante, existe una crítica que se refiere, específicamente, a esta primera condición necesaria basada en la competencia exclusiva sobre materia sometida a reserva material de Ley, y, por ello, se aborda en este lugar.

FANLO LORAS[269] dice textualmente:

> En esta materia se produce una intencionada confusión jurídica entre dos tipos de reservas: i) por un lado, la reserva de ley que opera en el ámbito tributario general ex artículos 31-3 y 133-1 y 2 CE; y ii), por otro, la reserva de competencias sobre los impuestos concertados a favor de los TTHH exarticulos 25 y 37 del EAPV.

[269] FANLO LORAS, A.: *El blindaje de las normas forales fiscales en la doctrina del Consejo Consultivo de la Rioja*, en VVAA *El blindaje de las normas forales fiscales*, obra citada, página 190.

> La confusión entre ambas reservas es intencionada, pues tiene como finalidad lograr, a través del principio de competencia que expresan ambas reservas, un efecto propio del principio de jerarquía normativa, cual es alterar el rango de los reglamentos fiscales aprobados por las Juntas Generales de los TTHH para convertirlos en leyes formales o, más exactamente, conservándoles el rango reglamentario, dotarles del mismo régimen impugnatorio que las leyes formales….".

Sin embargo, el método empleado, sobre conjunción de la competencia exclusiva de los TTHH (reserva competencial, en palabras del autor crítico citado) y la reserva material de ley, no entraña ninguna confusión, ni produce un efecto propio del principio de jerarquía.

Si se superponen ambas reservas (como si fueran dos círculos, gráficamente), obtendríamos una zona secante o común a los dos círculos, que es la de la imprescindible regulación de la reserva material de ley por disposición con valor y rango de ley formal; la existencia gráfica de esa zona secante o común, es la que constituye la garantía de ley formal.

Por ello, no sólo no adolece de confusión (menos aún, intencionada), sino que resulta ser un método nítidamente clarificador. Si una materia está sometida a reserva material de ley, y se atribuye a la competencia "realmente" exclusiva de un ente, es que ese ente dispone de la potestad de regular totalmente en esa reserva y, por tanto, de dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

La operatividad de este método nada tiene que ver con el principio de jerarquía, ni en el desarrollo del método, ni en el resultado obtenido. Y no se "eleva" el rango, sino que se "deduce" el rango.

4.6.-Epocas distinguibles desde el EAPV.

Las Normas Forales de Organización Institucional de cada uno de los TTHH, de comienzos de 1983, institucionalizaron la Norma Foral como Fuente del Derecho concreta y específica de dichos entes.

Pero no quitan ni ponen nada sobre que los TTHH puedan dictar disposiciones con valor y rango de ley formal, porque ello deriva directamente del EAPV, tal como se ha acreditado a través de la competencia, y el EAPV es inmune respecto a las disposiciones emanadas de los TTHH.

Dicha potestad existe desde el EAPV, tanto antes como después de las indicadas Normas Forales de Organización Institucional de cada TH.

Otra cuestión es cuál sea la Fuente del Derecho específica de los TTHH que exprese esa disposición con valor y rango de ley formal; pero ése es otro tema, ajeno a este lugar, que se estudia más adelante[270].

4.7.-Cumplimiento de esta primera condición necesaria.

Se ha acreditado la aptitud de la competencia de los TTHH, para garantizar la presencia de disposiciones que tengan valor y rango de ley formal, que es la primera condición necesaria y más importante para ello.

Es la más importante porque esta condición garantiza que los TTHH tienen potestad para dictar disposiciones con valor y rango de ley formal. Las demás condiciones, también necesarias, no acreditan la disponibilidad de esa potestad, sino que los TTHH tienen la identidad institucional para albergarlas y la Institución adecuada para canalizarlas.

[270] Capítulo 8.

5.-EXTENSION DE LA DEDUCIDA GARANTIA DE PRESENCIA DEL VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL, A OTRAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LOS TTHH.

5.1.-Fundamento.

La conclusión obtenida en los apartados anteriores permite saber que los TTHH pueden dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

Ahora procede examinar si el valor y rango de ley formal puede ser empleado, además de en la competencia exclusiva sobre materia sometida a reserva material de ley, en disposiciones de los TTHH sobre ejercicio de otras competencias que tengas atribuídas.

5.2.-Principio general: competencia suficiente para el valor y rango de ley formal.

La conclusión de los apartados anteriores se ha obtenido a través del estudio de la competencia exclusiva sobre materia sometida a reserva material de ley, y se ha dicho que la conjunción de esos dos elementos determina una auténtica garantía de la presencia de la ley formal.

Las otras competencias no garantizan la presencia de la ley formal (por éso, se ha elegido la competencia exclusiva sobre materia sometida a reserva material de ley, para el análisis realizado). Pero esas otras competencias no impiden que pueda ser utilizada dicha ley formal. Habiéndose deducido que existe la garantía de presencia del valor y rango de la ley formal en las disposiciones de los TTHH (a través de la competencia exclusiva sobre materia sometida a reserva material de ley), dicho valor y rango de ley formal puede ser empleado en las disposiciones de otras competencias, siempre que éstas tengan un contenido que se lo permita (aunque no obliguen a ello).

En efecto, para que una disposición con valor y rango de ley formal pueda ser dictada, no es necesario que exista por medio una reserva material de ley, ni que la competencia sea exclusiva.

Se ha acreditado que, en una materia sometida a reserva material de ley, hay una garantía de la presencia de ley formal. Garantía que no concurre en una competencia exclusiva sin dicha reserva; lo que no impide que, al amparo de esa competencia, se puedan dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

Y lo mismo ocurre en otras competencias que no sean exclusivas. Bien porque no sean exclusivas “nominalmente”, al haberse atribuído con la formulación de una clase o nivel inferior (por ejemplo, competencia de desarrollo normativo). Bien, porque, aún siendo competencias exclusivas “nominalmente” (atribuídas con la formulación de competencias exclusivas), no lo sean “realmente”, porque existan salvedades o limitaciones que impidan su apreciación “nominal”. En cualquiera de esas clases o niveles de competencias, aunque no estén atribuídas sobre materia sometida a reserva material de ley (que es lo que hace aparecer la garantía de la presencia de la ley formal), no existe impedimento para que, al amparo de tales competencias, se puedan dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

En consecuencia, una vez obtenida la potestad de los TTHH para dictar disposiciones con valor y rango de ley formal, podrán hacerlo en toda competencia suya, que tenga un contenido suficiente para comprender una regulación con tales disposiciones.

En cada competencia no existe reserva a un tipo de disposición específica, sino que el ente titular podrá utilizar el tipo de disposición que le pertenezca, en función de la clase o nivel de competencia y del poder que comprenda.

De ahí se deduce un principio general: los TTHH pueden dictar disposiciones con valor y rango de ley formal en cualquiera de sus competencias, siempre que el contenido de éstas comprenda esa posibilidad.

Sin embargo, se aprecia en la doctrina la idea de que, en las competencias de desarrollo normativo, a diferencia de en las competencia exclusivas, la disposición de las Juntas Generales tiene la naturaleza de reglamento ejecutivo, y no de reglamento autónomo (siempre, en la idea generalizada de que dicha disposición tiene el valor y rango de reglamento)[271]. Pero considerada la disposición de las Juntas Generales con valor y rango de ley formal, que se ha deducido aquí, el espacio normativo ajeno a la potestad reglamentaria de la Diputación Foral, propio de la competencia de desarrollo normativo, está en las mismas condiciones de utilizabilidad de la disposición de las Juntas Generales, con valor y rango de ley formal, que en la competencia exclusiva.

5.3.-Clases de competencia a considerar.

Los TTHH tiene competencias atribuídas por el EAPV y por la LTH (además de por el Concierto Económico); y dichas competencias pueden ser exclusivas, de desarrollo normativo y de ejecución. Sin perjuicio de otras posibles disposiciones que tengan, también, la operatividad de atribuírles competencias.

Cada una de esas clases o niveles de competencia son analizadas seguidamente de modo separado a los efectos que ahora nos ocupan.

5.3.1.-Competencia exclusiva atribuída por el EAPV a los TTHH, en materia no sometida a reserva material de ley.

Procede recordar el significado y extensión de una competencia exclusiva, a cuyo efecto se hace la oportuna remisión a un apartado anterior.

---

[271] Por ejemplo, ELICEGUI MENDIZABAL, L., *Las instituciones forales*, en VVAA *Estudios sobre el Estatuto*…, obra citada, página 1.490.

Dado que la competencia “realmente” exclusiva comprende la potestad de dictar disposiciones con valor y rango de ley formal, los TTHH podrán utilizar ese tipo de disposiciones en el ejercicio de esta competencia.

5.3.2.-Competencia de desarrollo normativo, atribuída por el EAPV a los TTHH.

En el EAPV no existe una competencia de estas características.

El EAPV sólo contempla que el Parlamento Vasco atribuya a los TTHH esta clase o nivel de competencia, pero con posterioridad.

5.3.3.-Competencias atribuídas por la LTH a los TTHH.

Con carácter previo a analizar la cuestión planteada, ha de examinarse si la LTH puede atribuir a los TTHH la posibilidad de dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

Al tener los TTHH la potestad de dictar disposiciones con valor y rango de ley formal (según se ha deducido en los apartados anteriores), la pueden emplear allá donde tengan competencia para ello, y, por tanto, también en las competencias atribuídas por la LTH, que tengan un contenido suficiente para esa posibilidad.

La LTH se limita a atribuir diversas competencias con un contenido determinado. Y son los TTHH los que aplican a esas competencias su potestad de dictar disposiciones con valor y rango de ley formal (potestad reconocida a ellos fuera de la LTH, en concreto por el EAPV, según se ha visto).

5.3.4.-Competencia exclusiva atribuída por la LTH a los TTHH.

Se recuerda lo dicho anteriormente a propósito de la competencia de los TTHH atribuída por la LTH.

El artículo 7-a) de la LTH les atribuye competencias exclusivas. Pero ese precepto recoge las competencias exclusivas que el EAPV ya les reconocía como tales (artículos 37 y 41 del EAPV); por ello, las competencias exclusivas que realmente atribuye la LTH a los TTHH, son todas las demás recogidas en ese artículo 7-a).

En el supuesto de que esas competencias exclusivas “nominales” fueran, también, “reales” (cuyo análisis no es necesario en este trabajo), el artículo 8-1 de la misma LTH establece que los TTHH tienen toda la normativa y toda la ejecución. Al tener toda la normativa, los TTHH pueden emplear en ella disposiciones con valor y rango de ley formal, pues ésto es potencialmente viable.

Además, el artículo 8-1 de la LTH atribuye una potestad “normativa” diferente a la potestad “reglamentaria”, por lo que claramente puede dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

5.3.5.-Compentencia de desarrollo normativo atribuída por la LTH a los TTHH.

Se recuerda lo dicho anteriormente a propósito de la competencia de los TTHH atribuída por la LTH.

El artículo 7-b) de la LTH les atribuye competencias “de desarrollo y ejecución”; o sea, de desarrollo normativo y ejecución.

El artículo 8-2 de la misma LTH establece que, en ellas, los TTHH tienen parte de la normativa; pero no hay ninguna reserva de esa parte normativa a ninguna disposición específica o concreta. Al tener una parte de la normativa, sin

más, los TTHH pueden emplear en ella disposiciones con valor y rango de ley formal, pues ésto es potencialmente viable.

Además, el artículo 8-2 de la LTH atribuye una potestad "de desarrollo normativo" diferente a la potestad "reglamentaria", por lo que claramente puede dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

5.3.6.-Competencia de ejecución atribuída por la LTH a los TTHH.

Se recuerda lo dicho anteriormente a propósito de la competencia de los TTHH atribuída por la LTH.

El artículo 7-c) de la LTH les atribuye competencias de "ejecución".

El artículo 8-3 de la misma LTH establece que, en ellas, los TTHH no tienen la potestad normativa, salvo la "reglamentaria para la organización de sus propios servicios". Al tener solamente esa parte de la normación, los TTHH no pueden emplear en ella disposiciones con valor y rango de ley formal, pues ésto no es potencialmente viable[272].

5.3.7.-Examen específico de las competencias derivadas del Concierto Económico.

En realidad, el Concierto Económico reconoce competencias a los TTHH, partiendo de la atribución competencial que ya reconoce el propio EAPV.

[272] Aunque cabria plantearse si ese modo de atribución de competencia "reglamentaria para la organización", es, más bien, una delimitación material, que una asignación de rango normativo, ateniéndose a la competencia exclusiva en materia de "organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones", que les reconoce a los TTHH el artículo 37-3-a) del EAPV.

Por consiguiente, todo cuanto se ha señalado anteriormente para cada clase o nivel de competencia, puede ser traído aquí para las competencias específicas atribuídas por el Concierto Económico.

5.3.8.-Competencia de régimen común local provincial.

Dado que se trata de una competencia atribuída por la LBRL, que pertenece al régimen común, y dentro de él al Régimen Local, relativo a las Provincias, no comprende más potestad normativa que la reglamentaria, por lo que los TTHH no pueden emplear en ella disposiciones con valor y rango de ley formal, pues éste no es potencialmente viable.

5.3.9.-Competencia atribuída a los TTHH por otras disposiciones.

Aunque no sirvieran como actualización foral, podrían servir como mera descentralización política y/o administrativa, lo que plantea la misma cuestión que se ha analizado a propósito de la LTH, en cuanto a la posibilidad de emplear disposiciones con valor y rango de ley formal en dichas competencias.

Se aplican los mismos criterios anteriores, según la clase y nivel de competencia a que se refieran esas otras disposiciones.

5.4.-Régimen común y régimen foral en el tratamiento de este asunto.

Se han analizado las competencias tal y como están atribuídas en el régimen foral y en el régimen común.

Por tanto, no hay diferencia de criterio en lo ya expuesto.

5.5.-Epócas distinguibles desde el EAPV.

Ya se ha señalado anteriormente, a propósito de esta cuestión, que el valor y rango de ley formal de las disposiciones de los TTHH, tienen su soporte en el EAPV, y, por tanto, procede desde el propio EAPV.

También se ha señalado que la LTH carece de incidencia a ese respecto, y su operatividad se ciñe a la atribución de competencias a los TTHH, pudiendo éstos ejercitarlas mediante el valor y rango de ley formal que pueden tener sus disposiciones, siempre y cuando aquellas competencias lo permitan.

6.-APTITUD DE LA COMPETENCIA DE LOS TTHH, PARA GARANTIZAR LA PRESENCIA DE DISPOSICIONES CON VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL.

Las consideraciones precedentes abocan a estimar que la competencia de los TTHH es apta para garantizar la presencia de disposiciones con valor y rango de ley formal, lo que supone el cumplimiento de la primera condición necesaria y más importante para que las disposiciones de los TTHH puedan tener el indicado valor y rango de ley formal.

CAPITULO 5

OTRAS DOS CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE LAS DISPOSICIONES DE LOS TTHH TENGAN VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL: APTITUD DE LA CONFIGURACION INSTITUCIONAL DE LOS TTHH, PARA ALBERGAR Y PARA MATERIALIZAR ESTAS DISPOSICIONES.

0.-PLANTEAMIENTO.

Debido a razones de mera extensión material, este Capítulo comprende el examen de dos condiciones, en lugar de una. Por ello, dada la metodología individualizada adoptada para el análisis asilado de cada condición, su correspondiente planteamiento especifico se expone al comienzo de cada una de las Secciones I y II que lo componen.

Sección I.-Segunda condición necesaria: aptitud de la identidad institucional de los TTHH, para albergar estas disposiciones.

Para que los TTHH tengan potestad legislativa formal, es necesario que cumplan varias condiciones, y, entre otras, la de que habría de caber en su identidad institucional. Ante ello cabe preguntarse: ¿podría venir albergada la potestad legislativa formal, en la identidad institucional de los TTHH?

La presente Sección pretende dar contestación a esa pregunta, y, para ello, se adopta la metodología de realizar el análisis de la identidad institucional aislándola de todos las demás circunstancias y requisitos, que son objeto de examen diferente en otro lugar. Se trata de saber si la identidad institucional, en sí misma considerada, en los términos en que está asignada, e independientemente

de todo lo demás, es apta para albergar la presencia de disposiciones con valor y rangod e ley formal.

La respuesta positiva a esa pregunta constituye el cumplimiento de la segunda condición, para que las disposiciones de los TTHH tengan valor y rango deley formal; sin ella, tampoco podría admitirse la potestad legislativa formal de los TTHH. Pero su cumplimiento no es suficiente, ya que deben cumplirse, además, otras condiciones, que se estudian en la otra Sección II de este Capítulo, y en otros Capítulos.

1.-CARACTERISTICAS INDUBITADAS DE LOS TTHH, COMO PUNTO DE PARTIDA PARA LA DETERMINACION DE SU IDENTIDAD INSTITUCIONAL.

1.1.-Concepto.

1.1.1.-Expresión de su naturaleza jurídico-política subjetiva.

La expresión “identidad institucional” hace referencia a la naturaleza jurídico-política de un ente en el conjunto del sistema público. En particular, si es un ente público territorial que entrañe un Nivel Territorial, y cuál sea éste, si uno de los que están tipificados o previstos en la Organización Territorial, u otro diferente a todos ellos que constituya un Nivel Territorial específico.

No existe ninguna regla explícita sobre cuál sea la identidad institucional de los TTHH, por lo que no hay más remedio que deducirla mediante las interpretaciones jurídicas necesarias, y, para ello, hay que partir de las características de dichos TTHH que tengan un carácter indubitado, lo que es objeto de la presente exposición.

La naturaleza jurídico-política de un ente, que expresa su identidad institucional, es la naturaleza subjetiva, es decir, la que se predique de aquél como

sujeto individualizado. Por ello, tiene una importancia decisiva el régimen jurídico al que dicho ente deba su existencia, pues ésta se orienta a la consideración subjetiva del mismo.

La naturaleza subjetiva conduce a la identidad única. Un ente no puede ser dos tipos de sujetos diferentes a la vez. Podrá tener competencias diversas, y regirse por regímenes jurídicos diferentes, pero sólo puede ser un tipo único de sujeto; su “DNI”, o “señal de identidad”, o “ADN”, son únicos, y expresan lo que son como sujeto.

No obstante, aunque la naturaleza única como sujeto es compatible con competencias y regímenes jurídicos diversos, el régimen jurídico de la identidad institucional (subjetiva) tiene una enorme importancia en la determinación del régimen jurídico de muchos aspectos, incluso objetivos, del ente de que se trate).

En esa línea, no puede ignorarse que existen aspectos de la configuración (objetiva) de un ente, que son inherentes a la identidad institucional (subjetiva) de ese ente, de modo que el régimen jurídico de éste se aplica, también, a aquellos otros (por ejemplo, el procedimiento de elaboración de actuaciones).

Por todo ello, la identidad institucional de un ente es clave, tanto para situarlo en la Organización Territorial, como para determinar el régimen jurídico que le sea de aplicación.

Todo lo que se ha expuesto de un ente en general, es predicable, también, de los TTHH, pues éstos no son más que una variedad de entes públicos en el conjunto del sistema.

1.1.2.-Complejidad de su determinación.

La inexistencia de toda regla explícita sobre la identidad institucional de los TTHH, que se ha apuntado, constituye un importante factor de complejidad en la

determinación de cuál sea esa identidad institucional, dado que, como también se ha dicho, no hay más remedio que deducirla mediante una interpretación jurídica, y toda interpretación jurídica necesaria para la cobertura de lagunas, siempre adolece de una cierta complejidad, mayor o menor, pero siempre de alguna.

Además, en el caso de los TTHH existen otros factores que intensifican esa complejidad, y que son los siguientes:

-Por una parte, la doble competencia, foral y común local provincial, que tienen atribuída los TTHH. Ello obliga a analizar esos dos regímenes jurídicos, aunque haya de descartarse uno de ellos.

-Por otra parte, la coincidencia del territorio de los TTHH con los de las Provincias, lo que lleva a preguntarse sobre si son o no son entes públicos de esta naturaleza o identidad institucional.

La identidad institucional de un ente en general, y de los TTHH en particular, a falta de una indicación explícita, será la que resulte de la integración de sus diferentes características que tengan un carácter indubitado, lo que se examina a continuación.

1.1.3.-Entes públicos territoriales y Nivel Territorial de la Organización Territorial. Territorio y población.

Son entes públicos territoriales los que gestionan los intereses y asuntos que se consideran propios del colectivo social asentado en su ámbito territorial. Los TTHH tienen la naturaleza de entes públicos territoriales, tanto desde la perspectiva del régimen foral, como desde la otra perspectiva de régimen común local provincial.

Y todo ente público territorial conforma un tipo de Nivel Territorial, con el concepto que se ha señalado antes, pues pertenece a alguna clase de entes territorialmente descentralizados.

Por esa misma razón, y en cuanto Nivel Territorial que supone, forma parte de la Organización Territorial del Estado y de la Organización Territorial de la CAPV.

En consecuencia, los TTHH tienen las mismas características de todo ente público territorial.

El articulo 2-2 del EAPV dice que “el territorio de la CAPV quedará integrado por los TTHH que coinciden con las Provincias, en sus actuales límites, de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra….”.

De ahí se desprende con nitidez que el territorio de los TTHH es el mismo que el de las Provincias integrantes de la CAPV.

A diferencia de la CAPV, el EAPV no realiza ninguna indicación sobre la identificación de la población que integra los TTHH.

Pero no hay duda de que existe una población, que los integra, y a la que aquéllos sirven, dada la naturaleza de los TTHH como entes públicos territoriales.

A partir de que, según el EAPV, los TTHH “coinciden con las Provincias, en sus actuales límites”, no hay duda de que comprenden la misma población que ellas.

De ahí no se desprende que los TTHH tengan la misma identidad institucional que las Provincias. Como se ha visto, es constitucionalmente viable que un Nivel Territorial gestione los intereses y competencias de otro Nivel Territorial del mismo ámbito territorial, como ocurre con las CCAA uniprovinciales.

Puede haber dos instrumentos de gestión de diferentes intereses y competencias de la misma población, Comunidad Autónoma y Provincia, y estar realizada la gestión de ambas por la Institución de una sola de ellas. Por ello, la coincidencia de población en dos entes públicos territoriales, no presupone coincidencia de identidad institucional entre ellos.

El territorio y la población, conjuntamente considerados, no son más que las dos caras de una misma moneda, que es la definición de la sociedad que constituye la base del ente público territorial.

Dicha sociedad es una población asentada en el territorio del ente; y el territorio del ente delimita la población como base humana del mismo. He ahí, la razón de que su conjunción determine la sociedad del ente público territorial de que se trate.

1.2.-Sistema de competencia.

El sistema de competencia ha sido descrito en la Capítulo 4 precedente, a propósito de la condición allí abordada, por lo que se hace a aquel lugar la oportuna remisión.

1.3.-Sistema de Instituciones.

1.3.1.-Instituciones u Organos Forales: pertenencia al RFA.

La configuración de las Instituciones de los TTHH también pertenece al RFA, porque arranca del EAPV, en la parte correspondiente a la actualización foral, y, en particular, de su artículo 37-3-a), que atribuye a los TTHH la competencia exclusiva sobre “la organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones”.

Por tanto, procede examinar la normativa que se dicta a partir de ahí, para conocer la configuración de las Instituciones de los TTHH, de naturaleza foral, dado su origen.

Después se aborda la articulación del régimen foral y del régimen común, así como la inaplicación de este último en este extremo.

1.3.2.-Competencia de los TTHH.

Se ha dicho que el artículo 37-3-a) del EAPV atribuye a los TTHH la competencia exclusiva sobre "organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones". Precepto que, dada su contundente redacción literal, es inequívocamente demostrativo de que son los TTHH los llamados a configurar sus propias Instituciones, y, además, con competencia exclusiva de cada uno de ellos.

Pero ése no es el único precepto del EAPV que se refiere a este tema.

Ya se ha visto que el artículo 3 del mismo EAPV dice que "cada uno de los TTHH que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno". Lo que, a su vez, es recordado por el artículo 24-2 del propio EAPV, que dice que "los TTHH conservarán y organizarán sus instituciones forales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3 del presente Estatuto". Y todo ello se encuentra en línea con el artículo 37-1 del EAPV que dice que "los órganos forales de los TTHH se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos".

Con la excepción del régimen electoral de los TTHH, que corresponde a la CAPV (artículo 10-3 del EAPV), aunque con observancia del artículo 37-5 del mismo Estatuto.

1.3.3.-Régimen específico de cada TH, y su convergencia: Juntas Generales y Diputación Foral.

Se ha dicho anteriormente[273] que las Instituciones de los TTHH son las tradicionales, Juntas Generales y Diputación Foral. Ya venían funcionando desde antes del EAPV, pero es a partir de él cuando se configuran de un modo que, a pesar de la normativa separada habida desde entonces, en cada TH y en los tres TTHH, se atiene a las mismas líneas estructurales, dentro del mismo TH y entre los tres TTHH.

Las Normas Forales de Organización Institucional, una por cada TH, de comienzos de 1.983, organizaron las Juntas Generales y la Diputación Foral de cada TH, conforme a las siguientes reglas:

-Las Juntas Generales constituyen el órgano máximo de representación y participación popular del TH[274], y para su elección se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio[275]. Las Juntas Generales ejercen la potestad normativa, eligen al Diputado General, aprueban los presupuestos, a propuesta de la Diputación Foral, y controlan la acción de ésta[276].

-La Diputación Foral ostenta la representación legal del TH y asume la responsabilidad de su gobierno y administración en la esfera de sus competencias, ejercitando la potestad reglamentaria con arreglo a la ley[277]. La Diputación Foral se compone del Diputado General y un número de diputados forales que no podrá exceder de diez[278].

[273] Capítulo 3, apartado 7.1.
[274] Artículo 4-1 de las Normas Forales de Organización Institucional.
[275] Artículo 37-5 del EAPV.
[276] Artículo 4-2 de las Normas Forales de Organización Institucional.
[277] Artículo 15 de las Normas Forales de Organización Institucional.
[278] Artículo 18 de las Normas Forales de Organización Institucional.

-El Diputado General ostenta la representación de la Diputación Foral, dirige y coordina las acciones de los diputados forales, expide los Decretos, ordena su publicación, y ejerce las demás funciones que le atribuyan las leyes y las Normas Forales[279]. El Diputado General será elegido por las Juntas Generales de entre sus miembros[280].

-La Diputación Foral responde de forma solidaria ante las Juntas Generales de la gestión de los intereses encomendados a la misma. El Diputado General es responsable políticamente ante las Juntas Generales de la gestión de la Diputación Foral y de la suya propia. Cada uno de los miembros de la Diputación Foral, en el área de gestión que se le encomiende, responde políticamente ante las Juntas Generales[281].

La regulación posterior de cada TH no ha variado ese esquema institucional, que sigue siendo el mismo en cada TH y en la comparación inter-TTHH, lo cual se aprecia en las disposiciones integrantes del "bloque institucional básico" foral que se ha descrito en el Capítulo 3, y que se encuentran vigentes en la actualidad.

En el THB:

-Las Juntas Generales constituyen el Organo máximo de representación y participación popular del TH[282], y para su elección atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio[283]. La Juntas Generales ejercen la potestad normativa,

[279] Artículo 19 de las Normas Forales de Organización Institucional.
[280] Artículo 26-1 de las Normas Forales de Organización Institucional.
[281] Artículo 30 de las Normas Forales de Organización Institucional.
[282] Artículo 4-1 de la Norma Foral 3/1.987.
[283] Artículo 37-5 del EAPV.

eligen al Diputado General, aprueban los presupuestos a propuesta de la Diputación Foral y controlan la acción de ésta[284].

-La Diputación Foral asume el gobierno y administración de Bizkaia, correspondiéndole la función ejecutiva, la potestad reglamentaria y la iniciativa normativa[285]. La Diputación foral se compone del Diputado General y un número de diputados forales que no podrá exceder de diez[286].

-El Diputado General ostenta la representación de la Diputación Foral, dirige y coordina las acciones de los diputados forales, expide los Decretos, ordena su publicación y ejerce las demás funciones que le atribuyan las Leyes y las Normas Forales[287]. El Diputado General será elegido por las Juntas Generales de entre sus miembros[288].

-La Diputación Foral responde de forma solidaria ante las Juntas Generales de la gestión de los intereses encomendados a la misma. El Diputado General es responsable políticamente ante las Juntas Generales de la gestión de la Diputación Foral y la suya propia. Cada uno de los miembros de la Diputación Foral, en el área de gestión que se le encomiende, responde políticamente ante las Juntas Generales[289].

En el THG:

-Las Juntas Generales que constituyen el Organo máximo de representación y participación popular del TH, son el Parlamento de Gipuzkoa[290], y para su elección atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de

[284] Artículo 4-2 de la Norma Foral 3/1.987.
[285] Artículo 12-1 de la Norma Foral 3/1.987.
[286] Artículo 12-2 de la Norma Foral 3/1.987.
[287] Artículo 4-1 de la Norma Foral 3/1.987.
[288] Artículo 21-1 de la Norma Foral 3/1.987.
[289] Artículo 48 de la Norma Foral 3/1.987.
[290] Articulo 4-1 de la Norma Foral 6/2.005.

representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio[291]. La Juntas Generales ejercen la potestad normativa, evalúan los resultados de dicha potestad, eligen al Diputado o Diputada General, aprueban sus presupuestos, y, a iniciativa de la Diputación Foral, los del TH, y controlan la acción de aquélla[292].

-La Diputación Foral ostenta la representación del TH de Gipuzkoa, asume el gobierno y administración, correspondiéndole las funciones ejecutivas y administrativas, la potestad reglamentaria y la iniciativa normativa[293]. La Diputación foral se compone del Diputado o Diputada General y un número de diputados forales que no podrá exceder de diez[294].

-El Diputado o Diputada General ostenta la representación de la Diputación Foral, dirige y coordina las acciones de los diputados forales, y ejerce las demás funciones que le atribuyan las Normas Forales y las Leyes [295]. La elección del Diputado o Diputada General la realizarán las Juntas Generales de entre sus miembros de derecho[296].

-La Diputación Foral responde de forma solidaria ante las Juntas Generales de la gestión de los intereses encomendados a la misma. El Diputado o Diputada General es responsable políticamente ante las Juntas Generales de la gestión de la Diputación Foral y de la suya propia. Cada uno de los miembros de la Diputación Foral, en el área de gestión que se le encomiende, responde políticamente ante las Juntas Generales[297].

En el THA:

[291] Artículo 37-5 del EAPV.
[292] Artículo 5 de la Norma Foral 6/2.005.
[293] Artículo 15-1 de la Norma Foral 6/2.005.
[294] Artículo 15-2 de la Norma Foral 6/2.005.
[295] Artículo 17-1 de la Norma Foral 6/2.005.
[296] Artículo 20-1 de la Norma Foral 6/2.005.
[297] Artículo 56 de la Norma Foral 6/2.005.

-Las Juntas Generales constituyen el órgano máximo de representación y participación popular del TH[298], y para su elección se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio[299]. Las Juntas Generales ejercen la potestad normativa, eligen al Diputado General, aprueban los presupuestos, a propuesta de la Diputación Foral, y controlan la acción de ésta[300].

-La Diputación Foral ostenta la representación legal del TH y asume la responsabilidad de su gobierno y administración en la esfera de sus competencias, ejercitando la potestad reglamentaria con arreglo a la ley[301]. La Diputación Foral se compone del Diputado General y un número de diputados forales que no podrá exceder de diez[302].

-El Diputado General ostenta la representación de la Diputación Foral, dirige y coordina las acciones de los diputados forales, expide los Decretos, ordena su publicación, y ejerce las demás funciones que le atribuyan las leyes y las Normas Forales[303]. El Diputado General será elegido por las Juntas Generales de entre sus miembros[304].

-La Diputación Foral responde de forma solidaria ante las Juntas Generales de la gestión de los intereses encomendados a la misma. El Diputado General es responsable políticamente ante las Juntas Generales de la gestión de la Diputación Foral y de la suya propia. Cada uno de los miembros de la Diputación Foral, en el

[298] Artículo 4-1 de la Norma Foral de Organización Institucional.
[299] Artículo 37-5 del EAPV.
[300] Artículo 4-2 de la Norma Foral de Organización Institucional.
[301] Artículo 15 de la Norma Foral de Organización Institucional.
[302] Artículo 18 de la Norma Foral de Organización Institucional.
[303] Artículo 17 de la Norma Foral 52/1.992.
[304] Artículo 17 de la Norma Foral 52/1.992.

área de gestión que se le encomiende, responde políticamente ante las Juntas Generales[305].

1.3.4.-Análisis de las referencias de la LTH a las Instituciones de los TTHH.

El artículo 1, apartado 2, de la LTH, dice que "de acuerdo con su tradición histórica, son Organos Forales de los TTHH sus respectivas Juntas Generales y Diputaciones Forales".

Este precepto es idéntico al paralelo contenido en las Normas Forales de Organización Institucional de cada TH, y en las Normas Forales vigentes emanadas de cada TH. Y, por ello, no plantea problema práctico, pero interesa hacer un comentario sobre su encaje competencial.

Ha quedado acreditado que el artículo 37-3-a) del EAPV atribuye a los TTHH la competencia exclusiva sobre "organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones", que comprende la de configurar sus correspondientes Instituciones, y, además, en exclusiva.

La CAPV carece de competencia sobre ese extremo.

Por ello, la referencia que hace el artículo 1-2 de la LTH a las Instituciones de los TTHH, ha de ser interpretada, no como una norma jurídica que así lo dispone con entidad y fundamento propios, sino como la recepción, en la LTH, de lo dispuesto por los entes competentes, que son los TTHH, a efectos de una mejor comprensión del resto de la LTH.

[305] Artículo 30 de la Norma Foral de Organización Institucional. Artículos 53 y 54 de la Norma Foral 52/1.992. El referido artículo 53 dice que "los miembros del Consejo de Diputados responden de forma solidaria ante las Juntas Generales de la gestión de los intereses encomendados a la Diputación Foral".

Por último, ese precepto de la LTH alude a Instituciones y a Organos Forales de los TTHH, como dos denominaciones equivalentes, y así aparecen, juntas o separadas, en disposiciones posteriores diversas.

1.3.5.-Régimen electoral de los TTHH.

El artículo 10-3 del EAPV atribuye a la CAPV la competencia exclusiva en la materia de "legislación electoral interior que afecte al Parlamento Vasco, Juntas Generales y Diputaciones Forales, en los términos previstos en el presente Estatuto y sin perjuicio de las facultades correspondientes a los TTHH, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del mismo".

Por su parte, el artículo 37-5 del mismo EAPV dispone que, "para la elección de los órganos representativos de los TTHH se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio".

La LTH, en su redacción inicial, atribuyó a los TTHH la competencia exclusiva en materia de "normas electorales, organización, régimen y funcionamiento de sus Organos Forales" (artículo 7-a)-1). Por tanto, la CAPV trasladaba su propia competencia sobre régimen electoral de las Juntas Generales y Diputaciones Forales, a los correspondientes TTHH, a través de ese precepto de la LTH.

Después, la Ley 1/1.987, de 27 de marzo (de la CAPV), de Elecciones para las Juntas Generales de los TTHH de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, derogó la referencia a "normas electorales" del referido artículo 7-a)-1 de la LTH, y reguló las elecciones a las Juntas Generales de esos TTHH. De esta manera, la CAPV recuperó para sí, la citada competencia sobre régimen electoral de las Juntas

Generales y Diputaciones Forales, eliminándola de los TTHH, y, en base a la competencia así recuperada, estableció ese régimen electoral.

1.3.6.-Inaplicación del régimen común local provincial.

Dada la concurrencia de los dos regímenes, foral y común local provincial, en el mismo espacio (aquí, las Instituciones de los TTHH), se plantea la cuestión de la articulación entre ambos que se ha descrito en el Capítulo 3, apartado 5.2.3.

Como consecuencia de aquel sistema de articulación, el RFA prevalece sobre el régimen común en ese mismo espacio.

La LBRL ha recogido plenamente esta idea, ya que su Disposición Adicional Segunda (apartado 1), dice: “De acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución y con lo dispuesto en los artículos 3, 24. 2 y 37 del Estatuto Vasco, los Territorios Históricos de Araba/ Álava, Gipuzkoa y Bizkaia organizarán libremente sus propias instituciones y dictarán las normas necesarias para su funcionamiento, amparando y garantizando, asimismo, las peculiaridades históricas de las Entidades Locales de sus territorios, sin que les sean de aplicación las contenidas en la presente Ley en materia de organización provincial.” (texto similar al que tenía dicha Ley antes de su reforma por la Ley 27/2.013).

No obstante, el artículo 39 de dicha LBRL añade: “Los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, las disposiciones de la presente Ley les serán de aplicación con carácter supletorio.”. Precepto del que cabría cuestionar su constitucionalidad, por la incidencia que tiene su literalidad en competencias exclusivas de los TTHH, obtenida por el EAPV. Pero ello excede del contenido de este trabajo.

2.-CONSTRUCCION DE LA IDENTIDAD INSTITUCIONAL DE LOS TTHH.

2.1.-Escenario constructivo.

2.1.1.-Progresiva sensibilidad foral, y salida de la órbita local.

Al principio, se observa una tendencia acusada a la localización de los TTHH en la órbita local, así como su sumisión a la legislación de Régimen Local. Pero, poco a poco se va percibiendo una mayor aplicación de la normativa foral, frente a la local.

Por ejemplo, el TC[306], aunque contempla la aplicación del régimen foral, alude a "territorios históricos del País Vasco o cualesquiera otras entidades locales"[307].

RAZQUIN LIZARRAGA[308] ha analizado la evolución de la jurisprudencia del TS[309], desde el EAPV hasta 1.997[310], sobre la incidencia foral en los TTHH, a cuyo efecto dice: "dentro del examen de las sentencias del TS cabe diferenciar dos etapas, la primera de ellas en la que se destaca el carácter de ente local de los

[306] STC 11/1.984, de 2 de febrero, FJ-3, 4 y 5.
[307] STC 11/1.984, citada, FJ-3, párrafo segundo, inciso final.
[308] RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., *La preeminencia del carácter de territorio foral en la naturaleza dual de los TTHH* (*a propósito de la STS de 19 de mayo de 1.997),* RVAP nº 49, Septiembre-Diciembre 1997, página 275.
[309] Analiza la siguientes dieciséis SSTS:
-STS de 20 de octubre de 1.983 (RJ\1983\5903).
-STS de 20 de diciembre de 1.983 (RJ\1983\6352).
-STS de 5 de junio de 1.985 (RJ\1985\3210).
-STS de 5 de febrero de 1.986 (RJ\1986\2150).
-STS de 22 de julio de 1.986 (RJ\1986\5544).
-STS de 22 de abril de 1.987 (RJ\1987\4594).
-STS de 9 de junio de 1.987 (RJ\1987\6109).
-STS de 14 de julio de 1.987 (RJ\1987\5431).
-STS de 16 de noviembre de 1.987 (RJ\1987\8146).
-STS de 20 de mayo de 1.989 (RJ\1989\3824).
-STS de 16 de mayo de 1.991 (RJ\1991\4108).
-STS de 19 de diciembre de 1.991 (RJ\1.992\352).
-STS de 24 de febrero de 1.992 (RJ\1992\2786).
-STS de 1 de febrero de 1.993 (RJ\1993\1415).
-STS de 7 de junio de 1.993 (RJ\1993\4497).
-STS de 19 de mayo de 1.997 (RJ\1997\4001).
[310] Fecha del artículo citado.

TTHH, la segunda en la que comienza a lucir con más fuerza la nota de territorio foral". Dicho autor sitúa la divisoria de las dos etapas en Julio de 1.986[311].

Como muestra de la primera etapa, el TS[312], al admitir la sentencia apelada, dice que "la Diputación Foral de Vizcaya, en virtud sobre todo del artículo 141 de la CE, participa, como las demás Diputaciones Provinciales, de la condición de Corporación Local representativa de la Provincia, cuyo Gobierno y Administración ejerce en el marco de las competencias que la ley atribuye a tal entidad local", así como que, "salvo en aquellas especialidades que le son propias y gozan de una normativa específica queda sujeta como Corporación Local".

En la misma época en la que el citado autor sitúa el punto de inflexión hacia una mayor incidencia foral de los TTHH, la AT de Pamplona[313] dijo de éstos que "son mucho más que simples EELL".

Esa tendencia, de progresiva sensibilización foral, también continúa después de la fecha de la publicación del citado autor, y ha incidido en diversas facetas de los TTHH, incluída la de su identidad institucional.

Un ejemplo significativo es el de la competencia de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos, para conocer la impugnación de las actuaciones de los TTHH, materia en la que el TS[314] introdujo un importante cambio de orientación, a consecuencia, precisamente, del régimen foral. Como síntesis, puede tomarse del TS[315] los siguientes criterios:

---

311 STS de 22 de julio de 1.986 (RJ\1985\5544).

312 STS de 5 de febrero de 1.986 (RJ\1986\2150).

313 SATP de 11 de noviembre de 1.986. Tomamos la referencia de ELICEGUI MENDIZABAL, L., Las Instituciones Forales, en VVAA Estudios sobre el Estatuto…, obra citada, página 1.489.

314 ATS de 15 de junio de 2.006 (RJ|2006\8029).
ATS de 27 de septiembre de 2.007 (PROV\2007\324634).
ATS de 21 de diciembre de 2.006 (PROV\2007\73830).
ATS de 29 de marzo de 2.007 (PROV\2007\136095).

315 STS de 19 de marzo de 2.008 (RJ\2008\2344), FJ-3.

-"… las Diputaciones Forales son órganos cuya naturaleza jurídica se caracteriza por una dualidad derivada de la asunción de competencias de régimen común y de régimen foral, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril , Reguladora de las Bases de Régimen Local; así pues, ejercen de un lado las competencias que se atribuyen con carácter general a las Diputaciones Provinciales, que podríamos denominar competencias de régimen común; y, por otro lado, van a ejercer las competencias que les atribuye el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la legislación de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación, que podríamos denominar competencias de régimen foral. Lo anterior explica la denominada dualidad de los Territorios Históricos de la que la doctrina se ha hecho eco y que, necesariamente, ha de afectar, no sólo a la naturaleza jurídica de los mismos, sino también al control jurisdiccional de sus actos y disposiciones, ante la falta de una determinación concreta sobre el órgano u órganos de la jurisdicción al que sea encomendada dicha tarea en la LJCA y que esta Sala, modificando su inicial criterio, consideró que impedía una aplicación generalizada del artículo 8.3 de la Ley Jurisdiccional".

-"Por lo tanto, habrá de atenderse a la naturaleza jurídica dual de los órganos forales o, lo que es lo mismo, a la naturaleza de las competencias ejercitadas en cada caso por tales órganos -de régimen común o foral- para asimilarlas, según el caso, a las Entidades locales o a las Comunidades Autónomas, a los efectos de proceder a la aplicación de los artículos 8 y 10 de la LJCA".

-"Ante lo expuesto, cuando las Diputaciones Forales ejerzan competencias de "régimen común", esto es, las que la Ley 7/1985, de 2 de abril , Reguladora de las Bases de Régimen local, atribuye con carácter general a las Diputaciones Provinciales (disposición adicional segunda, apartado segundo, de dicha Ley), habrá de tomarse en consideración el artículo 8.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento de los recursos que se deduzcan frente a los actos

de las Entidades locales, excluídas las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico (estas últimas se atribuirían a la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia), así como el artículo 10.1.b) que atribuye a dicha Sala el conocimiento de los recursos que se deduzcan contra las disposiciones generales de las Entidades locales".

-" Finalmente, cuando ejerzan competencias de "régimen foral", esto es, las que exceden de las propias de una Diputación Provincial y que en un territorio no foral corresponderían a las Comunidades Autónomas, habrán de tomarse en consideración los apartados segundo y tercero del artículo 8 de la Ley Jurisdiccional sin que puedan equipararse, no obstante, las Diputaciones Forales a la Administración periférica de las Comunidades Autónomas, de tal manera que el artículo 8.3 únicamente entrará en juego, a falta de una organización periférica del correspondiente Territorio Histórico, respecto de la Administración institucional dependiente de la Diputación Foral".

Puede apreciarse en esa doctrina jurisprudencial, que el TS considera que la competencia de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos, depende de que la actuación impugnada pertenezca a la competencia de régimen común (local provincial), o a la competencia de régimen foral, de los TTHH. Si pertenece a la competencia de régimen común (local provincial) de los TTHH, serán competentes los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos que lo sean en relación a las actuaciones de las EELL (normalmente, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, salvo algunos supuestos en que lo es la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV). Y si pertenece a la competencia de régimen foral de los TTHH, serán competentes los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos que lo sean en relación a la actuación impugnada en el caso de que hubiera procedido de la CAPV (se reparte entre el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV). La competencia de esos órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos tiene relevancia, también, en los recursos que procedan contra sus sentencias y demás resoluciones procesales.

Interesa destacar que, con ello, el TS está aplicando a las actuaciones de régimen foral de los TTHH, las reglas de competencia jurisdiccional contencioso-administrativa de las CCAA. Un paso más, en el acercamiento de los TTHH a la CAPV, sin mezclarse ni diluirse recíprocamente.

Esta creciente sensibilización foral, también se pone de manifiesto en la doctrina.

CASTELLS ARTECHE[316] ha sintetizado así las primeras posiciones doctrinales:

> "Con la vista puesta en el primer ordenamiento, varias posiciones emergieron prontamente, que de forma sintética he resumido recientemente desde los siguientes parámetros:
>
> a)Quienes defendían los TTHH como provincias de régimen administrativo especial (A. ZURITA y J.L. IBARRA), o provincias con un perfil institucional peculiar ciertamente, pero provincias al cabo (T.R. FERNANDEZ).
>
> b)Asimilación del régimen de los TTHH al propio de Navarra, presuponiendo así la existencia de un régimen dual de estos territorios: por una parte como entidades locales en sentido estricto; y por otra, como entidades públicas autónomas de carácter político (K. LARUMBE) llegándose a afirmar que se trataba incluso de fragmentos de Estado (M. HERRERO DE MIÑON).
>
> c)Con sentido eclético L. ELICEGUI los considera ni provincias ni CCAA, aunque los situaba más cerca de éstas que de aquéllas por su contenido competencial y como poderes políticos de la CAPV, encuadrándolos así en instituciones peculiares."

La doctrina posterior también expresa un creciente alejamiento de la órbita local, y una correlativa también creciente sensibilización hacia el régimen foral.

[316] CASTELLS ARTECHE, J.M., *Las Juntas Generales en el entramado constitucional vasco*, en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa…,* obra citada, página 120.

Como lo ponen de manifiesto las diferentes opciones doctrinales mantenidas sobre la identidad institucional de los TTHH, fuera o más allá del círculo local, que se describen en los apartados que siguen.

En definitiva, existe un proceso doctrinal y jurisprudencial (incluso, con reflejo legislativo), de intensificación de la sensibilización foral, hasta el punto de descartar la naturaleza provincial para los TTHH, para realizar la búsqueda de su identidad institucional fuera de la Administración Local.

2.1.2.-Opciones a analizar.

A falta de una especificación concreta, se ha adoptado la metodología de deducir la identidad institucional de los TTHH, a partir de sus características indubitadas que se han expuesto.

Sin embargo, llegado a este punto, tampoco existe un resultado concluyente, porque la integración de esas características permite pensar en varias opciones para lo que hemos de tener en cuenta tanto los Niveles Territoriales de régimen común, como los de régimen foral.

Dentro de cada de uno de estos grupos, se seleccionan todos los que tengan alguna relación con alguna característica de los TTHH, descartándose los que, obviamente, no pueden entrañar nunca los TTHH (por ejemplo, el Estado-Organización, o el Municipio).

En el grupo de Niveles Territoriales de régimen común, se consideran opciones a analizar las siguientes:

-CAPV.

-Provincia de régimen común.

-CA uniprovincial.

-CTP del artículo 152-3 de la CE, o Nivel Territorial subautonómico, de carácter uniprovincial.

-Un Ente Local atípico.

En el grupo de Niveles Territoriales de régimen foral, se consideran opciones a analizar las siguientes:

-Provincia de régimen especial.

-Carácter bifronte o dual.

-Búsqueda fuera de la Administración Local.

-CTP del artículo 152-3 de la CE o Nivel Territorial subautonómico, de carácter uniprovincial, y de naturaleza foral.

-Nivel Territorial foral (atípico en el régimen común).

2.2.-Opciones a analizar en perspectiva de régimen común.

2.2.1.-CAPV.

Se plantea esta opción por la relación existente entre la CAPV y los TTHH, todos ellos Niveles Territoriales comprendidos en el EAPV.

El TC[317] dejó claro, desde un principio, la diferencia existente entre la CAPV y los TTHH:

> "Por otra parte, es obvio que cada uno de los territorios históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco son entes jurídicamente distintos y autónomos entre sí, dotados cada uno de su correspondiente esfera de intereses y de las competencias necesarias para su gestión, sin perjuicio de las relaciones funcionales existentes entre ellos y entre cada uno de ellos y el Estado. La obviedad de tal constatación la haría superflua, a no ser por los argumentos de la representación del Gobierno Vasco tendentes a demostrar la aplicabilidad a la Comunidad Autónoma Vasca de unos pretendidos principios o normas delimitadores de las competencias de los territorios históricos."

Esto tiene relación con el traslado, a la CAPV, de las dos acepciones del término "Estado", "Estado-Organización" y "Estado-Comunidad", que podrían dar lugar, y de modo paralelo, a las acepciones de "CAPV-Organización", y de "CAPV-Comunidad", con un significado similar al que se ha señalado para el Estado. Así, los TTHH son "CAPV-Comunidad", pero no son "CAPV-Organización"[318].

Es plenamente acertado el criterio del TC, porque los TTHH, si bien son entes públicos territoriales, como también lo es la CAPV, tienen encomendada la gestión de intereses propios de un colectivo social diferente al de la CAPV. Por éso, dice que cada uno está dotado de "su correspondiente esfera de intereses y de las competencias necesarias para su gestión".

El TS [319] también ha reconocido esta diferencia.

Como conclusión, TTHH y CAPV son Niveles Territoriales diferentes.

---

[317] STC 11/1.984, de 2 de febrero, FJ-4, (párrafo primero).
[318] Capítulo 2, apartado 2.1.
[319] STS de 18 de mayo de 2.004 (RJ\2004\3780): FJ-2, párrafo penúltimo.

2.2.2.-Provincia de régimen común.

Se plantea esta opción porque el territorio de los TTHH coincide con el de las Provincias, tal como ha quedado expuesto.

Pero los TTHH tienen una importante competencia foral indubitada, y están sometidos ampliamente a un RFA, también de modo indubitado.

Sin embargo, las Provincias de régimen común están contempladas dentro de la regulación de régimen común de la Organización Territorial del Estado, y están configuradas por la legislación de Régimen Local perteneciente al régimen común. O sea, se rigen íntegramente por el régimen común.

Por ello, y solamente desde esta perspectiva, los TTHH no pueden ser Provincias de régimen común.

El TS[320] ha reconocido que los TTHH no son provincias de régimen común, al analizar si encajan en el artículo 1-2-c) de la LJCA-98[321]. Este pronunciamiento alude a las "Diputaciones Forales" y no a los "TTHH", pero, si aquéllas no son "Diputaciones Provinciales comunes", es obvio que éstos no pueden ser provincias de régimen común, ya que aquéllas no son más que una parte de ellos.

JIMENEZ ASENSIO[322] dice, con notable acierto, que "todo parecido de los TTHH con "las provincias de régimen común" es pura casualidad.

Un poco después se verá si los TTHH pueden ser Provincias de régimen especial, en atención al régimen foral que los regula Pero éso entraña otro supuesto diferente al que se analiza ahora.

---

320 STS de 18 de mayo de 2.004 (RJ\2004\3780): FJ-2, párrafo penúltimo.

321 Las Entidades que integran la Administración Local.

322 JIMENEZ ASENSIO R.*, La "norma foral" en el sistema…* en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa,* obra citada, página 147.

Como conclusión, los TTHH no son Provincias de régimen común.

2.2.3.-CA uniprovincial.

También se ha sostenido que los TTHH pueden entrañar CCAA uniprovinciales, integradas en la CAPV.

Pero esta idea tropieza con la insalvable objeción de que el artículo 145-1 de la CE dispone que "en ningún caso se admitirá la federación de CCAA".

JIMENEZ ASENSIO[323] dice que "la LBRL no equiparó a esos TTHH vascos con el territorio histórico de Navarra, que se había "convertido" en CA Foral y, por tanto, no les extendió el régimen previsto en el artículo 40, lo que hubiera sido una razonable solución para resolver un problema que se arrastra desde entonces". Pero la LBRL podía haber realizado tal equiparación incidiendo en la gestión de los intereses y competencias de la provincia, no desde el otro lado de la cuestión, que es la identidad institucional de los TTHH, sobre la que pensamos que no pertenece al ámbito regulable por la LBRL, sino por el EAPV. Además, los TTHH no pueden tener naturaleza de CA, dentro de la CAPV, por las razones antes expuestas.

2.2.4.-CTP del artículo 152-3 de la CE, o Nivel Territorial "subautonómico", de carácter uniprovincial.

Se plantea esta opción porque los TTHH son entes descentralizados en la CAPV, y tienen carácter uniprovincial (el mismo territorio que el de las Provincias).

Pero se está haciendo este planteamiento solamente desde la perspectiva del régimen común (con el único soporte del artículo 152-3 de la CE).

---

[323] JIMENEZ ASENSIO R., *La "norma foral" en el sistema*… en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa*, obra citada, página 146.

Los TTHH cumplen los requisitos que establece el referido artículo 152-3 de la CE, por las siguientes razones:

-Son entes públicos que participan de la descentralización territorial de la CAPV, y no sólo por el lugar que ocupan en el entramado público en el País Vasco, sino también porque así lo ha reconocido el TC [324].

-Las CTP del artículo 152-3 de la CE pueden tener ámbitos territoriales diversos, también el uniprovincial.

-Son entes configurados en un Estatuto de Autonomía, aquí en el EAPV.

Por tanto, los TTHH ocupan una posición asimilable o reconducible a la de las CTP del articulo 152-3 de la CE, y tienen la misma funcionalidad, que es la de ser Nivel Territorial de la Organización Territorial de la CAPV (las “CTP” de la CA, a que se refiere el artículo 152-3 de la CE).

Bien es cierto que el EAPV no se refiere expresamente a los TTHH como las CTP del artículo 152-3 de la CE, pero los configura de la manera en que ese precepto constitucional contempla a tales entes.

No obstante, la configuración de los TTHH, realizada en el EAPV, pertenece indubitadamente al RFA, como consecuencia de la actualización foral de dicho EAPV, por lo que no puede considerarse que los TTHH sean las CTP del artículo 152-3 de la CE, de régimen común, sin más.

Pero luego se analiza si este tipo de ente encaja en el régimen foral.

Como conclusión, los TTHH no son las CTP del artículo 152-3 de la CE , de régimen común.

[324] STC 76/1.988, de 26 de abril, FJ-5, párrafo primero.

2.2.5.-Un Ente Local atípico.

El EAPV no dice que los TTHH tengan carácter de Ente Local.

Lo único que se puede plantear, desde esta perspectiva, es si los TTHH tienen algo que ver o no con la Provincia, dado su idéntico ámbito territorial, pero ése es el único Ente Local involucrado en este análisis.

2.2.6.-Recapitulación.

Como consecuencia de las consideraciones precedentes, los TTHH no son ninguno de los Niveles Territoriales de régimen común.

2.3.-Opciones a analizar en perspectiva de régimen foral.

2.3.1.-Provincia de régimen especial.

Se plantea esta opción porque el territorio de los TTHH coincide con el de las Provincias, tal como ha quedado expuesto, y, además, tienen una importante competencia foral indubitada, y están sometidos ampliamente a un RFA, también de un modo indubitado.

Esta circunstancia ha dado lugar a la existencia de opiniones que han propugnado que los TTHH eran Provincias de régimen especial, identificando esa "especialidad" con el sometimiento al régimen foral, lo que las diferenciaría de las Provincias de régimen común (regidas íntegramente por el régimen común). También se ha dicho que son Provincias de régimen foral, o Provincias forales[325].

[325] ZURITA LAGUNA, A. e IBARRA ROBLES, J.L., citados, a este respecto, por CASTELLS ARTECHE, J.M., en el apartado 2.1.1.
FANLO LORAS, A., *El Blindaje de las Normas Forales*…, en VVAA *El Blindaje*…, obra citada, página 179.

De este modo, se trataría de Provincias de régimen común, con ingredientes forales (aquí, la competencia foral y el RFA que conlleva).

Desde luego, si fueran una Provincia, los TTHH sólo podrían ser una Provincia de régimen especial o de régimen foral, debido a esa foralidad.

Dada la búsqueda de una identidad institucional única para los TTHH, y teniendo en cuenta que en la hipótesis de este apartado, el régimen foral se proyecta a una Provincia de régimen común, cabe plantearse cuál de los regímenes, foral o común, tenga mayor peso en la configuración del ente (aquí, la hipotética Provincia), por las siguientes razones:

-Si el régimen foral tuviera menor peso que el régimen común en la configuración de la Provincia, carecería de la fuerza suficiente para desvirtuar la incidencia del régimen común en la configuración de la Provincia, y no sería otra cosa más que una especialidad añadida a esa configuración provincial por el régimen común. Continuaría siendo una Provincia, pero “de régimen especial”.

-Si el régimen foral tuviera mayor peso que el régimen común en la configuración de la Provincia, tendría la fuerza suficiente para desvirtuar la incidencia del régimen común en la configuración de la Provincia; y, dado que la naturaleza de Provincia se debe al régimen común, la mayor incidencia del régimen foral podría dar lugar a que el ente saliese de la órbita de su posible naturaleza de Provincia. En tal caso, habría que buscar su naturaleza en otro Nivel Territorial diferente a la Provincia, incluso diferente a la Provincia “de régimen especial”.

Para realizar esa ponderación, es necesario examinar las competencias forales de los TTHH, que son las que caracterizan a éstos desde la perspectiva del RFA, para lo que se hacen las siguientes consideraciones:

-Competencias derivadas del Concierto Económico. Estas competencias tienen, ellas solas, mucha más importancia, cuantitativa y cualitativa, que todas las competencias de régimen común de las Provincias (que también tienen atribuídas los TTHH). Consideramos que esta apreciación es notoria, y que no precisa de mayor esfuerzo dialéctico[326].

-Competencia exclusiva del artículo 37-3-a) del EAPV sobre "organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones". Permite a los TTHH diseñar sus propias instituciones, y su régimen y funcionamiento, o sea, toda su configuración institucional, y, además, con carácter exclusivo. Mientras que las Provincias de régimen común, aunque disponen de una amplia competencia auto-organizativa, no es exclusiva, y están sometidas a la LBRL y demás normativa aplicable.

-Otras competencias exclusivas del artículo 37-3 del EAPV. Completan la plena disponibilidad de medios materiales instrumentales necesarios para el desenvolvimiento de los TTHH (presupuesto, bienes, …), y, además, con carácter exclusivo. Mientras que las Provincias de régimen común están sometidas a importantes limitaciones, tanto por la existencia de una regulación a observar, como por el contenido de esa regulación.

-El EAPV apenas se refiere a competencias sectoriales de los TTHH, con la salvedad de las carreteras y caminos en el artículo 10-34. Pero el mismo EAPV ha dejado abierta la puerta para que la CAPV les pueda atribuir competencias de este carácter sectorial, muy importantes tanto en cantidad como en calidad (y la LTH se las ha atribuído al amparo de esa previsión estatutaria). Mientras que las Provincias de régimen común tienen una competencia en la LBRL, fundamentalmente orientada a cubrir a los Municipios de su territorio; fuera de la

[326] CASTELLS ARTECHE, J.M. *Los regímenes especiales de la CAPV*, en VVAA *Tratado de Derecho Municipal…,* 2.011, obra citada, página 4.421, nota 104: "no puede olvidarse en este contexto que las Diputaciones Forales manejaron en los presupuestos del curso pasado un total de 15.015 millones de euros; mientras que la totalidad de las Diputaciones de Derecho común gastaron 8.900 millones".

LBRL, sus competencias se reconocen, en su caso, en legislación sectorial, junto a las de otras Administraciones Públicas.

El examen competencial realizado pone de manifiesto que el régimen foral tiene un peso muy superior al del régimen común local provincial, en la configuración institucional de los TTHH.

Si considerásemos, de una manera gráfica, que la identidad institucional única de los TTHH se encuentra en el centro de gravedad de sus competencias (que determinan lo que son los TTHH), el mayor peso de las competencias forales haría que el centro de gravedad de todas las competencias de los TTHH se encontrase en el ámbito de esas competencias forales.

Radicando el centro de gravedad competencial de los TTHH en el RFA, carece de lógica considerar que tienen la identidad institucional derivada del régimen jurídico de mucho menor peso, que es el régimen común local provincial, y, por tanto, carece de lógica considerar que tienen la identidad institucional que establece este régimen jurídico de menor peso, que es la de Provincia.

Pensar en los TTHH como Provincias equivaldría, también de un modo gráfico, a reducir el tamaño de una persona grande y alta, hasta que quepa en un traje de una persona de escasísimo tamaño y estatura. Eso, no sólo supone forzar la situación, sino alterar todo el edificio foral. Actuar de esa manera supondría una auténtica “desnaturalización” del régimen foral, pues se estaría desvirtuando su extensión y potencialidad, para intentar hacer que quepa en el mucho más pequeño traje de la Provincia.

El Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero (del Estado), aprobó el régimen preautonómico para el País Vasco, materializado en el Consejo General del País Vasco, y su artículo 11 dispuso: “se instituye el Consejo General del País Vasco como órgano común de Gobierno de las Provincias o territorios históricos que,

pudiendo formar parte de él, decidieran su incorporación". Puede apreciarse que ahí se contempla a "las Provincias o territorios históricos", de un modo equivalente. Pero no puede tomarse esa equivalencia con vigencia para después del EAPV, por las siguientes razones:

-En primer lugar, porque esa disposición es anterior al EAPV, y éste es el que establece el RFA, del que deriva la exclusión de la Provincia, que se ha justificado.

-En segundo lugar, porque aquel Real Decreto-Ley fue una disposición anterior a la CE (y de carácter provisional), la cual establece otro marco jurídico-político bien diferente, al que pertenece la Disposición Adicional Primera de la CE, sobre el régimen foral. Una disposición preconstitucional, como ésa de entonces, y, además, provisional (un Real Decreto-Ley), no puede condicionar el marco jurídico-político posterior con sede en la CE.

Por tanto, el RFA desplaza a la Provincia como Nivel Territorial que materialice la identidad institucional de los TTHH. Y desplaza a la Provincia con cualquier cualificación, tanto de régimen especial como de régimen foral. Desplaza a la Provincia, como Nivel Territorial de referencia para los TTHH.

Así lo ha entendido la doctrina, que se ha lanzado por otros caminos. La misma doctrina que se reseña en cuanto a esas otras opciones, también sirve de justificación para el descarte de la presente opción de Provincia de régimen especial.

Así lo ha entendido, también, el TS[327], que ha dicho que "las Diputaciones Forales, como órganos ejecutivos de los TTHH, exceden el carácter de la Administración Local…", "como reconoce la propia LBRL, en su Disposición Adicional Segunda…"[328].

[327] STS de 18 de mayo de 2.004 (RJ\2004\3780), FJ-2, párrafo penúltimo.
[328] STS de 9 de diciembre de 2.004 (RJ\2005\130), FJ-8

Así cabe deducirlo, asimismo, de la Ley 19/2.011, de 5 de julio (del Estado), por la que pasan a denominarse oficialmente «Araba/Álava», «Gipuzkoa» y «Bizkaia» las demarcaciones provinciales llamadas anteriormente «Álava», «Guipúzcoa» y «Vizcaya». Su preámbulo dice que "el ámbito geográfico de cada uno de los TTHH se corresponde con el de sendas provincias establecidas por el Estado para el desarrollo de sus propias funciones"; partiendo de los cambios de denominación de los TTHH acordados por sus Juntas Generales, añade que "se produce así en la actualidad desde los diferentes ámbitos institucionales una denominación diferenciada"; y partiendo de que "sólo mediante ley aprobada por las Cortes Generales puede modificarse la denominación de las provincias", señala que "corresponde a las Cortes Generales modificar la denominación de las demarcaciones provinciales que se correspondan geográficamente con los TTHH antes mencionados".

Esas expresiones conducen a estimar que dicha ley estatal entiende que los TTHH son unos entes que coinciden geográficamente con las Provincias, pero que no son institucionalmente Provincias; desde luego, la ley no dice lo que sean (en su opinión), pero, si pensara que los TTHH son Provincias, no se habrían incluído esas expresiones en su preámbulo, sino otras bien distintas.

Nótese que la Provincia continúa existiendo, aunque el correspondiente TH asume, también, la gestión de los intereses y competencias de la misma.

Interesa señalar que, según el artículo 141-1 de la CE, "la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de

Dicha sentencia recoge criterio de las siguientes:
-STS de 8 de marzo de 1.997 (RJ\1997\2954).
-STS de 14 de mayo de 1.998 (RJ\1998\3952).
-STS de 24 de enero de 2.000 (RJ\2000\260).
-STS de 15 de abril de 2.002 (RJ\2002\4374).
En el mismo sentido:
-SAN de 14 de noviembre de 2.007 (/JT\2008\124).

municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado". El preámbulo de esta Ley 19/2.011 alude a "sendas provincias establecidas por el Estado para el desarrollo de sus propias funciones", que se refiere, más bien, a la segunda de las características constitucionales de la Provincia que se han mencionado. Pero la Provincia es única, como entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, y tiene una única denominación, de modo que, si los TTHH son diferentes a la Provincia en su segunda característica, es que también son diferentes en la primera característica, o sea, son diferentes de la Provincia, sin más.

Así lo ha entendido igualmente la Ley Orgánica 1/2.010, al introducir el "conflicto en defensa de la autonomía foral". Si los TTHH hubieran sido Provincias, la autonomía local de éstas habría cubierto, también, el ámbito de la competencia foral, y les habría servido, para su protección, el "conflicto en defensa de la autonomía local" introducido anteriormente en el TC, ya que la definición de ese proceso de conflicto no limitaba la autonomía local a la de la competencia de régimen común. Sin embargo, al considerar que el "conflicto en defensa de la autonomía foral" es diferente al "conflicto en defensa de la autonomía local", y que aquél era necesario a pesar de la existencia de éste, es que los TTHH no son EELL (no les servía para ésto la autonomía local), y, por tanto, tampoco son la variedad de Ente Local que es la Provincia.

A partir de ahí, procede continuar la búsqueda de la identidad institucional de los TTHH, mirando hacia otras opciones de Nivel Territorial, más coherentes con las características y competencias de los TTHH.

2.3.2.-Carácter bifronte o dual.

Se ha sostenido que los TTHH pueden ser un tipo de ente público, con carácter bifronte o dual, o sea, de mezcla del régimen común y del régimen foral.

FERNANDEZ RODRIGUEZ[329] dice que "los TTHH, son instituciones provinciales desde la perspectiva del ordenamiento general, pero son, también, desde el punto de vista estatutario, partes constitutivas de la Comunidad Autónoma, que se reparten el campo con las Instituciones comunes de ésta en los términos que resultan del artículo 37 del Estatuto, norma que concreta y perfila la garantía institucional de la foralidad contenida en la Disposición Adicional Primera de la Constitución y que hay que considerar como formando bloques con ésta, supuesta su expresa remisión al Estatuto", pero añade que "su personalidad frente al Estado no se subsume, por otra parte, en la de la Comunidad que contribuyen a constituir, como ha destacado la propia sentencia constitucional de 2 de febrero de 1.984".

Pero fue LARUMBE BIURRUN[330] quien, en esa época, por tanto muy tempranamente, supo sintetizar esa doble incidencia del régimen foral y del régimen común, aludiendo a la "naturaleza jurídica dual de las Instituciones Forales de los TTHH", aunque precisando que "los TTHH pese a coincidir con demarcaciones de régimen local, son esencialmente entidades del orden político sobre las que se orienta y fundamenta la Comunidad Autónoma. Desde un prisma local, el Estatuto de Autonomía actúa como marco de potencialidad institucional establecido en el artículo 141 de la CE y como parámetro derivativo de la constitucionalidad de la Disposición Adicional Primera"[331]. Y añadía que "existe un paralelismo evidente entre las Comunidades Uniprovinciales y los TTHH, en la conjunción institucional de las competencias autonómicas y de las competencias locales de tipo provincial, que reúnen e integran"[332].

[329] FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R*., Los derechos históricos…,* obra citada, página 226.
[330] LARUMBE BIURRUN, P., *Naturaleza jurídica dual de las Instituciones Forales de los TTHH,* en VVAA *Jornadas y estudios sobre la actualización de los derechos históricos vascos*. Diputación Foral de Gipuzkoa-Servicio Editorial UPV, 1.986, página 470.
[331] Obra citada, páginas 507-508 (Conclusión quinta).
[332] Obra citada, página 508 (Conclusión séptima).

ZARZALEJOS NIETO[333] dice que "la peculiar organización de los órganos de los Territorios Forales diseña a las Diputaciones Forales y Juntas Generales, como algo distinto a los órganos provinciales comunes. Aunque conviene una precisión: Vizcaya, Alava y Guipúzcoa, no dejan de ser provincias; … Lo que ocurre es que Vizcaya y sus órganos forales resultan, además de provincias, Territorios Históricos, además de Corporación Local, Gobierno Foral, además de titular de funciones de régimen común, titular de facultades distintas (forales). Los órganos de los Territorios Históricos, así, acumulan o superponen distintas condiciones y características, ninguna de ellas incompatibles entre sí. Y ello era obligado por necesidad de encajar a los órganos forales en un tipo institucional constitucional. La coherencia del ordenamiento jurídico precisa proscribir las instituciones <<atípicas>>. Y las Diputaciones Forales y las Juntas Generales no son entes abstractos de imposible homologación constitucional".

LEGUINA VILLA[334] dice que "el Estatuto constitucional de los territorios forales pone en evidencia que éstos no son ni pueden ser sólo entes locales de ámbito provincial. Su naturaleza dual, local y autonómica, como brillantemente sostuvo Pedro LARUMBE y tras él otros muchos, entre ellos Luis ELICEGUI los aproxima a las Comunidades Autónomas uniprovinciales o incluso, si se atiende a la estructura de tipo confederal de Euskadi que luce en el artículo 2 del Estatuto Vasco, a verdaderos "fragmentos de Estado", como quiere Miguel HERRERO DE MIÑON. Sin necesidad de llegar tan lejos, sí cabe afirmar que los territorios históricos vascos tienen más sustancia y vocación política que administrativa, "son esencialmente entidades de orden político" (LARUMBE), ésto es, entes de representación política de sus respectivas comunidades más que entidades administrativas gestoras de algunos servicios públicos. Los artículos 2.2, 3, 24.2, 26.1 y 37 del Estatuto definen con toda claridad esta naturaleza política de los Territorios Históricos, singularmente el artículo 37 que, como ha subrayado T. R.

[333] ZARZALEJOS NIETO, J. A., *Reintegración foral en los aspectos orgánicos: Diputaciones Forales y Juntas Generale*s, en VVAA *Jornadas de Estudios sobre la Actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Diputación Foral de Gipuzkoa y Servicio Editorial de la UPV, 1.986, página 176.

[334] LEGUINA VILLA, J., *La Ley 13/1.994, de 30 de 30 de junio, reguladora de la Comisión Arbitral y el artículo 39 del Estatuto Vasco*, RVAP nº 41, Enero-Abril 1.995, página 253.

FERNANDEZ, es un <<precepto absolutamente fundamental en la arquitectura estatutaria>>, pues en él "<<se concierta y fija la garantía institucional de la foralidad que la Disposición Adicional Primera de la Constitución consagra y el artículo 3 del Estatuto reitera fielmente>>. Esta sustancia política se manifiesta también en la propia estructura de cada Territorio Histórico que se organiza sobre el modelo parlamentario (con Juntas Generales y Diputaciones), radicalmente inasimilables al modelo administrativo de régimen común".

ALVAREZ CONDE[335] dice que la naturaleza de los TTHH "no es idéntica a la de las Corporaciones Locales"; pero, poco después[336], añade que "los TTHH parecen tener una doble naturaleza jurídica. Por un lado, son entidades locales con personalidad jurídica propia (artículo 141-1 CE), es decir, tienen la misma posición constitucional que las provincias. Y, por otro lado, disponen de un autogobierno sui generis, que tiene su fundamento en la Disposición Adicional Primera de la CE, que va más allá de su simple consideración "provincial…". A la vista de ese pasaje, parece que dicho autor se inscribe, también, en la opción del carácter bifronte o dual de los TTHH.

GORDILLO PEREZ y MUGICA ALCORTA[337] aluden al "TH como entidad distinta de la Provincia", y dicen que "las Instituciones de los TTHH, en suma, son poderes de la Comunidad Autónoma de Euskadi"; pero añaden que, "ahora bien,…, asumen las competencias que el ordenamiento jurídico estatal otorga y reconoce a la Provincia"; y terminan señalando que, "ello atendido, se ha calificado la naturaleza de las instituciones de los TTHH como de carácter bifronte". A la vista de esas consideraciones, parece que esos autores se inscriben en esta opción del carácter bifronte o dual de los TTHH.

---

[335] ALVAREZ CONDE, E., *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010*…, en VVAA, *El Blindaje…,* obra citada, página 67.

[336] Obra citada, página 82.

[337] GORDILLO PEREZ, L. I. y MUGICA ALCORTA, R., *Los ordenamientos forales de los TTHH,* en VVAA *El poder normativo foral en la encrucijada* (GORDILLO PEREZ, L.I., Director), Thomson Reuters Aranzadi, 2.014, página 26.

Nótese que, en todos esos casos, y aunque se alude a la naturaleza "dual", se destaca la parte foral, y todos los autores citados sostienen que, en base a ella, los TTHH son esencialmente entidades de orden político, partes constitutivas de la CAPV, o entes aproximados a las CCAA uniprovinciales. Lo que se encuentra plenamente alineado con las opciones manifestadas por otros autores que descartan la entidad local provincial.

La referencia a que los TTHH sean entes constitutivos de la CAPV, ha de entenderse realizada respecto a la "CAPV-Comunidad", y no respecto a la "CAPV-Organización", en el sentido expresado antes, de modo paralelo al significado de "Estado-Comunidad" y "Estado-Organización"[338]. Por ello, los TTHH no pertenecen a la "CAPV-Organización", pues lo ha negado el TC[339]. Pero pueden pertenecer a la "CAPV-Comunidad", pues significa que los TTHH forman parte de la Organización Territorial de la CAPV, pero cada uno con su esfera de intereses y competencias diferente.

El TS[340] alude a la "naturaleza bifronte o dual", y también ha señalado [341] que les corresponde "una doble naturaleza de Entidades Comunitarias y de Corporaciones Provinciales". Lo que parece situarse en la línea de la doctrina expuesta; aunque no aclara lo que entienda por "Entidades Comunitarias", parece que apunta a lo que la citada doctrina ha señalado como "partes constitutivas de la CAPV", o entes aproximados a la misma.

JIMENEZ ASENSIO[342] critica esta opción del carácter bifronte o dual de los TTHH, diciendo lo siguiente:

> "… Pedro Larumbe se refirió entonces a la doble naturaleza de los Territorios Históricos, argumento en el que

[338] Apartado 2.2.1.
[339] Ibidem.
[340] STS de 30 de junio de 2.015 (Recurso de Casación 352/2.014).
[341] STS de 16 de mayo de 1.991 (RJ\1991\4108), FJ-2, párrafo segundo
[342] JIMENEZ ASENSIO, R., *La "norma foral" en el sistema de fuentes del derecho*…, obra citada, páginas 147 y 148.

> se dejaba entrever que seguían teniendo un "alma local". Sin embargo, el paso del tiempo está poniendo las cosas en su sitio. En efecto, realmente, como de forma muy acertada ha reconocido Martín Razquín, todos los conflictos en relación con este tema nacen del intento de aplicar a los Territorios Históricos el régimen local, considerarlos como "provincias" y pretender aplicarles por tanto la legislación local, cuando son realmente otra cosa muy distinta. Hoy en día pretender "vestir" a los Territorios Históricos vascos con el "traje" local es a todas luces un notable despropósito. Otra cosa es que en la década de los ochenta, del siglo pasado, la solución "normativa" que se ideó fuera ésa. Ciertamente, en aquellos años los datos normativos ofrecían cierta confusión, la experiencia (o recorrido institucional) de los territorios vascos era muy corta, la regulación de la LTH tampoco ayudó al proceso de clarificación, y, en fin, la doctrina "cerró filas" en torno a la configuración, clara y evidente (…) de esos Territorios Históricos vascos como administraciones locales "singulares".
>
> ……
>
> En consecuencia, lo razonable sería, por tanto, que se reconociera de una vez por todas que los Territorios Históricos vascos no son entidades locales provinciales, sin perjuicio de que, tal como ocurre en el caso de la Comunidad Foral de Navarra y en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, se prevea que tales territorios forales vascos <<asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones provinciales>>…".

CASTELLS ARTECHE[343] dice que "leyes de las Cortes Generales cercanas en el tiempo permiten afirmar que se avanza en la dirección de una asimilación de los órganos forales al arquetipo institucional de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, al margen de la estricta coyuntura política; insertándose plenamente en la superación sin ambages del marco provincial común. Precisión que obliga en la actualidad a sobrepasar la <<naturaleza dual>> de los Territorios Históricos...".

[343] CASTELLS ARTECHE, J.M., Los regímenes especiales de la CAPV, en VVAA Tratado de Derecho Municipal (dirigido por S. MUÑOZ MACHADO Tomo IV, Iustel, 2.011, páginas 4.412 y 4.4013.

En realidad, las SSTS que se han citado antes[344], no sólo están negando la naturaleza de Provincia para los TTHH, sino que están negando, más bien, el carácter de "Administración Local" o de "Instituciones de régimen local", que tiene un ámbito mayor que el puramente provincial.

Por ello, esa jurisprudencia, no sólo supone descartar la antes analizada la opción de la Provincia de régimen especial, sino también la del carácter bifronte o dual de los TTHH, dada la presencia local existente en ella. No obsta a esa idea el pronunciamiento jurisprudencial reciente que antes se ha expuesto, pues, más que una indicación de naturaleza jurídica subjetiva, parece una descripción de su doble competencia y del consiguiente doble régimen jurídico, foral y común local provincial, que es compatible con una identidad institucional única no local.

La Ley 19/2.011, de 5 de julio (del Estado), por la que pasan a denominarse oficialmente «Araba/Álava», «Gipuzkoa» y «Bizkaia» las demarcaciones provinciales llamadas anteriormente «Álava», «Guipúzcoa» y «Vizcaya», que ya ha sido objeto de comentario antes, también interesa respecto a lo que se está tratando en este apartado. Su Preámbulo dice que "el ámbito geográfico de cada uno de los TH se corresponde con el de sendas provincias establecidas por el Estado para el desarrollo de sus propias funciones, configurándose así una <<naturaleza dual>> de los mismos". Desde luego, una ley estatal como ésta, no es apta para determinar la identidad institucional de los TTHH, que está reservada única y exclusivamente al EAPV. Pero pensamos que esa expresión solamente se está refiriendo a que, en un mismo ámbito geográfico, hay dos tipos de Entes, TTHH y Provincias, y con diferente denominación; consideramos que la citada "naturaleza dual" se está refiriendo, más bien, al ámbito territorial que fundamenta esos dos tipos de Entes, y con diferente denominación, que no es la naturaleza dual o bifronte de un tipo de Ente, el TH, al que se refería la doctrina y la jurisprudencia antes descritas.

[344] Apartado 2.3.1.

Por otra parte, pensamos que una cosa es la identidad institucional de un ente, otra sus competencias, y otra su régimen jurídico.

Se ha dicho antes[345] que la naturaleza subjetiva conduce a la identidad única. Un ente no puede ser dos sujetos diferentes a la vez. Podrá tener competencias diversas, y regirse por regímenes jurídicos diferentes, pero sólo puede ser un tipo único de sujeto; su "DNI", o "señal de identidad", o su "ADN", son únicos, y expresan lo que son como sujeto. Se hace a dicho apartado la oportuna remisión.

Por ello, sin perjuicio de considerar que los TTHH tienen dos clases de competencias, de régimen foral y de régimen común, respectivamente, así como que pueden estar sometidos al doble régimen jurídico foral y común, según los casos, se estima que solamente pueden tener una identidad institucional subjetiva, lo que descarta cualquier identidad consistente en el referido "carácter bifronte o dual".

2.3.3.-Búsqueda fuera de la Administración Local.

Tal como se ha señalado en el apartado anterior, las SSTS que se han descrito antes[346], no sólo están negando la naturaleza de provincia para los TTHH, sino que, en realidad, están negando el carácter de "Administración Local" o de "Instituciones de régimen local", que tiene un ámbito mayor que el puramente provincial.

Este criterio, coincidente con la doctrina mayoritaria, ha conducido a la búsqueda de la opción procedente fuera de la Administración Local.

[345] Apartado 1.1.1.
[346] Apartado 2.3.1.

Además, al descartarse la opción del carácter bifronte o dual, y, dada la mayor importancia que sus defensores han considerado siempre para la parte foral respecto a la parte local, la búsqueda de la opción procedente se ha dirigido, también, desde ahí, fuera de la Administración Local.

El TSJPV[347] se ha planteado la "inserción de las Diputaciones Forales en un espacio institucional intermedio entre las administraciones provinciales de derecho común y los poderes públicos territoriales dotados de autonomía política".

Aunque no se pronuncia por ninguna opción específica, se trata de un comentario que deja abierta la posibilidad a opciones diferentes a las que ofrece la Administración Local.

Fuera del mundo local, se dirige la mirada a entes de naturaleza política, incluso más allá de la estrictamente administrativa.

JIMENEZ ASENSIO[348] dice que "los TTHH vascos no son entidades locales, sino entes dotados de una autonomía constitucionalmente garantizada a través de la Disposición Adicional Primera de la CE".

ELICEGUI MENDIZABAL[349] dice que "no son meras provincias, como se ha indicado, y tampoco son CCAA uniprovinciales", sino que "son Instituciones peculiares".

CASTELLS ARTECHE[350] dice que hay que "avanzar en profundidad en el espacio de <<Instituciones peculiares>> que denotara Luis ELICEGUI, en relación a los órganos forales".

---

[347] STSJPV 622/2.007, de 30 de noviembre (JT\2008\284), FJ-3, párrafo segundo.
STSJPV 649\2.007, de 10 de diciembre (JT\2008\341), FJ-3, párrafo segundo.
STSJPV 892\2.008, de 22 de diciembre (JT\2009\954), GJ-2, párrafo primero.

[348] JIMENEZ ASENSIO, R. *La "norma foral" en el sistema…,* VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa*…., obra citada, página 147.

[349] ELICEGUI MENDIZABAL, E. *Las instituciones forales*, en VVAA *Estudios sobre el Estatuto*…, obra citada, página 1471.

CARRILLO LOPEZ[351], después de descartar la naturaleza provincial de los TTHH (sólo aprecia coincidencia geográfica), dice que los TTHH "son entidades de un orden político que se justifica en su condición de titulares de derechos históricos que la CE reconoce y ampara".

Desde esta perspectiva, podría intentarse traer al escenario otra vez a la naturaleza de CA, pero ahora desde la potencialidad del régimen foral. Se ha dicho antes que la CE prohíbe la federación de CCAA, por lo que, dentro del régimen común, los TTHH no podrían tener naturaleza de CA integradas en la CAPV. Pero cabría plantear si esa norma es o no un límite de la actualización foral, dado que antes se ha deducido que dicha operación no ha de observar todo el contenido de la CE, sino solamente sus principios esenciales[352]. No obstante, la naturaleza de CA tiene otros requerimientos, que no se cumplen aquí, de modo que el régimen foral habría de tener una operatividad tan alta que haría muy difícil la apreciación de la naturaleza de CA.

Pero ello no obsta a considerar a los TTHH como parte de la CAPV, entendida ésta como "CAPV-Comunidad", y no como "CAPV-Organización", de acuerdo con lo expuesto al respecto en el apartado anterior.

2.3.4.-CTP del artículo 152-3 de la CE, o Nivel Territorial "subautonómico", de carácter uniprovincial, y de naturaleza foral.

Anteriormente se ha visto que, en el régimen común, las CTP del artículo 152-3 de la CE tienen entidad propia como Niveles Territoriales específicos. Y también se ha visto que los TTHH, tal como se encuentran previstos en el EAPV,

[350] CASTELLS ARTECHE, J.M., Los regímenes especiales de la CAPV, en VVAA Tratado de Derecho Municipal…, obra citada, página 4.413.

[351] CARRILLO LOPEZ, MARC., *Las Juntas Generales de Gipuzkoa. Carácter representativo y potestad normativa,* en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa*…, obra citada, página 134.

[352] Capítulo 3, apartado 1.3.4.

encajan en dicha configuración. Pero se han descartado allí porque los TTHH se rigen, indubitadamente, por el RFA, y aquellas CTP del articulo 152-3 de la CE, sólo tenían su regulación en el régimen común (en el marco de ese precepto constitucional, que es de régimen común).

No obstante, es indudable que el RFA, dentro de su amplia potencialidad, también puede tomar del régimen común Niveles Territoriales determinados, y "foralizarlos", o sea, disponer su existencia y regulación, con fundamento foral, pero asumiendo la configuración que tengan esos Niveles Territoriales según el régimen común. O sea, el RFA asume un Nivel Territorial con la configuración que tiene en el régimen común; pero, aunque tenga las mismas características de ese Nivel Territorial en el régimen común, es el RFA el que lo ha dispuesto, y de ahí su naturaleza foral[353].

Eso mismo ocurre con las CTP del artículo 152-3 de la CE.

Cuando se ha tratado de este Nivel Territorial en el régimen común, se ha visto que los TTHH, tal como se encuentran en el EAPV, resultan subsumibles en las CTP desde el artículo 152-3 de la CE.

Pero es el RFA, resultante de la actualización foral realizada en el EAPV, el que determina su existencia y esa configuración, por lo que tienen naturaleza foral. Pero tienen naturaleza foral con las características de la CTP del artículo 152-3 de la CE. Por tanto, los TTHH podrían ser CTP del artículo 152-3 de la CE, aunque de naturaleza foral.

El EAPV, como RFA, no ha variado las características de este tipo de entes que puedan derivar de ese precepto constitucional (y que ya se ha expuesto). Por tanto, los TTHH, con esa misma configuración, tendrán todas las posibilidades que se han visto en el Capítulo 2 al analizar estas CTP del articulo 152-3 de la CE.

[353] Capítulo 3, apartado 1.3.9.

En consecuencia, todo lo que se ha visto allí para estas CTP del artículo 152-3 de la CE, es predicable, también, de los TTHH. Y, por ello, podrían tener todas las competencias que eran posibles para ese tipo de entes.

En lo que concierne a este trabajo, los TTHH, dentro de sus competencias, podrán dictar disposiciones con valor y rango de ley formal, si es el EAPV el que así lo establece. El artículo 152-3 de la CE, dentro del régimen común, así lo contempla, remitiéndose a los Estatutos de Autonomía. Y el RFA también ha de ser introducido, de modo decisivo, por el EAPV. Por ello, aquí convergen el régimen común y el régimen foral, en que el punto de referencia o conexión es el EAPV.

En conclusión, los TTHH pueden ser CTP del artículo 152-3 de la CE, de naturaleza foral, pues el RFA es el que los establece y configura, aunque sea de un modo subsumible en dicho precepto constitucional de régimen común, lo que permite calificarlos de “subcomunidades” (de aquel precepto constitucional), de naturaleza foral, o Nivel Territorial subautonómico foral.

Además, dado su ámbito territorial uniprovincial, los TTHH pueden ser CTP del artículo 152-3 de la CE, de carácter uniprovincial y de naturaleza foral.

Cabe señalar que la opción que se ha deducido en este apartado encaja perfectamente en el planteamiento jurisprudencial y doctrinal que se ha expuesto en el anterior apartado 2.3.3.

2.3.5.-Nivel Territorial foral (atípico en el régimen común).

Se plantea esta opción porque el RFA tiene potencialidad suficiente para establecer y configurar Niveles Territoriales no existentes o tipificados dentro del régimen común. A este respecto, se hace la oportuna remisión al Capítulo 3.

El caso de Navarra es un buen ejemplo de ello. El TC ha admitido que su acceso a la condición de CA, y la aprobación de la LORAFNA como su Estatuto de Autonomía, se hayan producido al amparo del régimen foral (Disposición Adicional Primera de la CE), y fuera de los sistemas de régimen común. Ese mismo criterio jurídico sirve para estimar la viabilidad de la creación y regulación de Niveles Territoriales propios del régimen foral (y atípicos en el régimen común)[354].

No existe ningún límite a la actualización foral a este respecto, ya que la configuración de un Nivel Territorial foral se encuentra perfectamente alineada con la descentralización política que luce hoy día en el Estado Español, tanto por la existencia de las CCAA, como por las CTP del artículo 152-3 de la CE.

Además, y a mayor abundamiento, si la potencial configuración de las CTP del artículo 152-3 de la CE, tiene la gran amplitud que se ha descrito[355] dentro del régimen común, no hay razón alguna para pensar en una posibilidad más reducida en el régimen foral.

Se ha acreditado antes que, dado el peso del RFA en la configuración institucional de los TTHH, no procede considerarlos con naturaleza de Provincias, sino que hay que buscar la identidad institucional de aquéllos en otro lugar, y en otro lugar perteneciente, precisamente, al RFA.

Fuera del supuesto contemplado en el apartado anterior, se estaría ante un Nivel Territorial foral, pues los TTHH deben su existencia y configuración al RFA, y ante un Nivel Territorial foral que carecería de correspondencia con los Niveles Territoriales integrantes del régimen común; por éso, se ha dicho que sería un Nivel Territorial foral atípico en el régimen común.

A pesar de ello, y teniendo en cuenta los elementos determinantes o caracterizadores de los TTHH, expuestos en esta Sección, puede afirmarse que

[354] Capítulo 2, apartado 2.2.3.
[355] Capítulo 2, apartado 3.

son entes públicos territoriales descentralizados en la CAPV, reconocido por el TC, lo que les permite calificarlos de "subcomunidades", en sentido genérico, por esta pertenencia a la descentralización interna de la CAPV (también cabría calificarlas como Nivel Territorial subautonómico –foral-, pues, aunque en esta opción no se inscriben en el artículo 152-3 de la CE, su carácter de entes descentralizados de la CAPVA permite considerarlos como entes "subautonómicos").

Y son entes públicos territoriales que pueden asumir competencias de cualquier naturaleza, dada la amplitud de posibilidades que ofrece el RFA; por tanto, y en lo que concierne a este trabajo, también podrían tener competencia para dictar disposiciones con valor y rango de ley formal, si el RFA se la atribuye, o sea, si se la atribuye el EAPV, que es la disposición decisiva de actualización foral. A este respecto, ha de volverse a hacer remisión al Capítulo 3.

Cabe señalar que la opción que se ha deducido en este apartado encaja perfectamente en el planteamiento jurisprudencial y doctrinal que se ha expuesto en el anterior apartado 2.3.3.

3.-DETERMINACION DE LA IDENTIDAD INSTITUCIONAL PROCEDENTE.

3.1.-Delimitación de las opciones posibles.

La exposición realizada en el apartado anterior pone de manifiesto que únicamente cabe considerar, como opciones posibles, las siguientes:

-CTP del artículo 152-3 de la CE, o Nivel Territorial subautonómico, de carácter uniprovincial, y de naturaleza foral.

-Nivel Territorial foral (atípico en el régimen común), de carácter uniprovincial.

A continuación procede determinar la identidad institucional de los TTHH, que sea procedente, de entre las dos posibles que se acaban de enunciar.

Para ello, hay que tomar nuevamente las características de los TTHH, pero solamente las que sean relevantes para tal determinación.

3.2.-Características relevantes.

3.2.1.-Indubitada naturaleza foral, y su incidencia.

La regulación de los TTHH aparece en el EAPV dentro del RFA, por lo que aquéllos tienen indubitada naturaleza foral.

Esta característica ya ha sido tomada en cuenta en el análisis de cada Nivel Territorial, y, por éso, han aparecido como posibles dos Niveles Territoriales de naturaleza foral, como son el CTP del artículo 152-3 de la CE, o Nivel Territorial subautonómico, pero de naturaleza foral, y el Nivel Territorial foral (atípico en el régimen común).

3.2.2.-Indubitado carácter de entes territoriales descentralizados de la CAPV (o “subcomunidades”), y su incidencia.

Si los TTHH fueran CTP del artículo 152-3 de la CE, de naturaleza foral, tendrían el carácter de entes territoriales descentralizados de la CAPV, por la propia definición de dichas CTP. Se los podría calificar sintéticamente, pero expresivamente, de “subcomunidades”.

Si los TTHH fuesen Nivel Territorial foral (atípico en el régimen común), también tendrían carácter de entes territoriales descentralizados de la CAPV, porque ésa es la posición que tienen en el EAPV, reconocida por el TC. También desde esta perspectiva se los podría calificar de “subcomunidades”.

3.2.3.-Indubitado carácter territorial uniprovincial, y su incidencia.

Se ha acreditado que los TTHH son entes públicos territoriales. Y el EAPV dice que su territorio coincide con el de las Provincias.

Los dos Niveles Territoriales señalados como posibles, pueden tener o no carácter territorial uniprovincial.

Pero, dado que los TTHH solamente pueden tener ese ámbito territorial, únicamente se pueden tomar a aquellos dos Niveles Territoriales posibles con un ámbito territorial uniprovincial.

3.2.4.-Integración de las características expuestas.

La integración de las tres características expuestas produce el resultado de que los TTHH son “subcomunidades forales uniprovinciales”.

3.3.-Encaje de la Provincia.

El artículo 137 de la CE establece que el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las CCAA que se constituyan. Por tanto, la Provincia es un Nivel Territorial de existencia necesaria[356].

Dado que los dos Niveles Territoriales considerados no se identifican con la Provincia, cabe preguntarse cómo quede ésta en el escenario que se está contemplando.

[356] En el régimen común. No se entra aquí si el RFA, dada su potencialidad, podría alterar esa regla.

Para dar una adecuada respuesta, cabe traer aquí la situación en la que se encuentran las CCAA uniprovinciales, que se ha expuesto, también, en el Capítulo 2.

De acuerdo con lo dicho allí, las CCAA uniprovinciales pueden gestionar los intereses y competencias de la Provincia, a través de sus propias Instituciones autonómicas. De esta manera, esas CCAA, mediante sus propias Instituciones, gestionan los intereses y las competencias de su población, tanto de CA como de Provincia; pero no hay Instituciones provinciales, porque las Instituciones autonómicas concentran el doble círculo de actividades autonómicas y provinciales. Esto ha sido admitido por el TC, dado que la población es la misma, y cuenta con dos instrumentos posibles de gestión pública, las Instituciones de la CA, y las Instituciones de la Provincia; por ello, la misma población puede valerse de un solo tipo de Instituciones, las autonómicas, aunque ha de gestionar los dos círculos de intereses y competencias, autonómico y provincial. De esta manera, se cumple con la necesaria existencia de la Provincia, pero es gestionada por la Institución de la CA, al tener ambas el mismo territorio, y, por tanto, la misma población.

También se ha dicho allí que esta misma situación es aplicable, igualemente, a los Niveles Territoriales subautonómicos que suponen las CTP del artículo 152-3 de la CE, cuando tengan carácter uniprovincial.

Trasladando esas ideas a nuestro supuesto, los TTHH (en cualquiera de los dos Niveles Territoriales contemplados), gestionan, también, los intereses y competencias de la Provincia del mismo ámbito territorial, y, por tanto, de la misma población. Por tanto, sólo hay unas Instituciones, las de los TTHH (y no la de las Provincias), pero los intereses y competencias que gestionan son los de los TTHH y los de las Provincias.

El EAPV no lo dice, pero puede deducirse del propio proceso de institucionalización de los TTHH:

-Desde un principio, los TTHH han ejercido las competencias que les atribuyó el RFA, así como las del régimen local provincial. A este respecto, ha de recordarse que la Disposición Adicional Segunda de la LBRL atribuye a los TTHH las competencias de la Provincia (del régimen común local provincial)[357].

-No ha habido una duplicidad de Instituciones de los TTHH por un lado, y de las Provincias por otro lado. Las Instituciones de los TTHH (Juntas Generales y Diputación Foral) son las que han gestionado los intereses y competencias, tanto de los TTHH como de las Provincias.

En consecuencia, los TTHH son, respecto a la Provincia, lo que las CCAA uniprovinciales son, respecto a dicha Provincia. Y también, los TTHH son, respecto a la Provincia, lo que los Niveles Territoriales subautonómicos que suponen las CTP del artículo 152-3 de la CE, son respecto a dicha Provincia.

JIMENEZ ASENSIO[358] es, también, favorable a este planteamiento sobre el encaje de la provincia respecto a unos TTHH que no tienen la naturaleza de EELL.

RAZQUIN LIZARRAGA[359] dice que “habría que preguntarse por qué no se predica respecto de los TTHH igual reflexión que respecto de las CCAA uniprovinciales, donde el carácter de territorio autónomo ha absorbido el nivel provincial hasta lograr su práctica desfiguración”.

[357] Antes de la LBRL, que apareció en 1.985, también ha de considerarse igual, aunque no existía un precepto equivalente a su Disposición Adicional Segunda, y, desde luego, la práctica y la realidad fueron así.

[358] JIMENEZ ASENSIO, R. *La “norma foral” en el sistema…,* en VVAA, *Las Juntas Generales de Gipuzkoa*…, obra citada, página 148.

[359] RAZQUIN LIZARRAGA, M.M*., La preeminencia…,* obra citada, página 297.

GORDILLO PEREZ y MUGICA ALCORTA[360] dicen que los TTHH "asumen las competencias que el ordenamiento jurídico estatal otorga y reconoce a la Provincia".

3.4.-El tránsito de los TTHH desde Provincia a un Nivel Territorial diferente.

Se ha dicho que los TTHH se han integrado en la CAPV desde su condición de Provincias, y, por tanto, deben continuar teniéndola.

FANLO LORAS[361] dice, a este respecto, que "los territorios de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya decidieron integrarse, sin dejar de ser provincias en la CAPV…".

Antes se ha señalado[362] que el Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero (del Estado), de creación del ente preautonómico del País Vasco, que fue el Consejo General del País Vasco, aludía a "las Provincias o territorios históricos" como entes equivalentes. Pero también se ha dicho que ello no sirve en la época posterior al EAPV, por las razones que también se han enunciado allí.

No obstante, parece que no hay duda de que, antes del EAPV, los TTHH tenían naturaleza de Provincias. A partir de la entrada en vigor del EAPV es cuando los TTHH tienen otra identidad institucional diferente a la Provincia.

Cabe plantearse cómo se produjo ese tránsito.

Desde luego, no ha existido ninguna disposición que lo haya dicho expresamente, a diferencia con las CCAA uniprovinciales. Por lo que hay que

---

[360] GORDILLO PEREZ L. I. y MUGICA ALCORTA, R., *Los ordenamientos forales de los TTHH*, en VVAA *El poder normativo foral en la encrucijada* (GORDILLO PEREZ, L.I., Director), Thomson Reuters Aranzadi, 2.0º14, página 27.

[361] FANLO LORAS, A., *El blindaje de las normas forales…,* en VVAA, *El Blindaje…,* obra citada, página 181.

[362] Apartado 2.3.1

considerar que, a partir del EAPV, los territorios forales de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba-Alava cambian de identidad institucional, adoptando la de TTHH diferentes a la Provincia, dadas las determinaciones contenidas en ese EAPV como RFA.

Pero la Provincia sigue existiendo. Los territorios forales de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba-Alava, siguen siendo Provincias, y se erigen, también, en TTHH (entes diferentes de la Provincia). Lo que ocurre es que no va a haber Institución provincial (Diputación Provincial), sino únicamente las Instituciones Forales de los TTHH (Juntas Generales y Diputación Foral), las cuales van a gestionar los intereses y competencias de éstos y de la Provincia.

Por ello, los nuevos TTHH asumen en su seno todo lo que tenían esos territorios forales en su anterior consideración de Provincias. O sea, la Institución Foral (Diputación Foral) integra en su seno todos los medios, recursos, situaciones y relaciones jurídicas de la anterior Institución provincial (que, en el período inmediatamente anterior al EAPV, también se denominaba “Diputación Foral”, y no Diputación Provincial, como consecuencia del restablecimiento y regulación por el Real Decreto-Ley de 4 de marzo de 1.977, el Real Decreto de 2 de junio de 1.977 (para Araba-Alava), y los Reales Decretos de 26 de enero de 1.979).

De este modo, se cumplen todos los requisitos establecidos para las CCAA uniprovinciales (y para los Niveles Territoriales subautonómicos que suponen las CTP del artículo 152-3 de la CE), a fin de considerar que los TTHH se encuentran en una posición similar a ellas respecto a la Provincia:

-En los TTHH no existe la organización propia de la Provincia, sino la derivada del RFA, Juntas Generales y Diputación Foral. Por tanto, no existe la Institución provincial (la Diputación Provincial), sino la Institución Foral.

-La Institución Foral (compuesta por las Juntas Generales y la Diputación Foral), además de las competencias que corresponden a los TTHH según el RFA,

también ejerce las que vienen atribuídas a las Provincias según la legislación local del régimen común.

-La Institución Foral (compuesta por las Juntas Generales y la Diputación Foral), también va a disponer de todos los medios y recursos de la Provincia y va a ser titular de todas las situaciones y relaciones jurídicas que correspondían a la Provincia.

En definitiva, como consecuencia del EAPV, y de su RFA, los territorios forales de las anteriores Provincias de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba-Alava, pasan a tener, también, la cualidad de TTHH, entes diferentes a aquéllas, cuyas Instituciones Forales gestionan, también, los intereses y competencias de la Provincia, y disponen, también, de los medios, recursos y situaciones y relaciones jurídicas de la Provincia. O sea, los TTHH gestionan, a través de sus Instituciones Forales, todo lo relativo a la correspondiente Provincia.

En realidad, podría haber habido alguna disposición que sí lo hubiera establecido, pero tampoco era necesario para apreciar lo expuesto, dado el modo del tránsito desde Provincias a TTHH.

3.5.-Relevancia de una identidad institucional propia.

3.5.1.-Relevancia en el modelo territorial.

En cualquiera de las dos Niveles Territoriales considerados, los TTHH tienen sustantividad propia respecto a los demás Niveles Territoriales y entes territorialmente descentralizados. Por ello, los TTHH constituyen un tipo de ente específico, en cualquiera de los dos Niveles Territoriales tomados en consideración, que podría ser calificado como Nivel Territorial subautónomico foral.

De ahí resulta que el modelo territorial interno en la CAPV tiene rasgos de confederación territorial.

3.5.2.-Relevancia en el régimen jurídico.

La identidad institucional única de los TTHH no impide la presencia del régimen foral y del régimen común en algunos aspectos de su configuración, cada uno aplicable en su respectivo ámbito.

Pero los aspectos inherentes a la identidad institucional se regirán por el mismo régimen jurídico de ésta, y, en nuestro caso de los TTHH, por el RFA, y no por el régimen común local provincial.

4.-APTITUD DE LA IDENTIDAD INSTITUCIONAL DE LOS TTHH, PARA ALBERGAR DISPOSICIONES CON VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL.

4.1.-Análisis de la cuestión en las dos posibles identidades institucionales.

Se ha deducido antes que los TTHH tienen la identidad institucional de “subcomunidad foral uniprovincial”, constitutiva del Nivel Territorial “subautonómico”, que puede tener una posible doble naturaleza:

-Bien de CTP del artículo 152-3 de la CE, de carácter uniprovincial, y de naturaleza foral.

-Bien de Nivel Territorial foral (atípico en el régimen común), de carácter uniprovincial.

Cada una de ellas ha de ser abordada aquí, a los efectos que ahora nos ocupan.

4.1.1.-Los TTHH como CTP del artículo 152-3 de la CE, de carácter uniprovincial, y de naturaleza foral.

Ha de traerse aquí lo expuesto en el Capítulo 2.

Las CTP, en su naturaleza de entes de régimen común, no tienen el límite de la Administración Pública, por lo que, según el correspondiente Estatuto de Autonomía, pueden asumir competencias de todo orden y, por tanto, también la competencia para dictar disposiciones con valor y rango de ley formal. Todo depende del Estatuto de Autonomía[363].

El RFA no modifica esa configuración. Las CTP, en su naturaleza de entes de régimen foral, tienen la misma potencialidad que la que tienen en el régimen común; siempre en los términos del correspondiente Estatuto de Autonomía[364].

El EAPV no señala nada sobre la naturaleza de los TTHH, ni tampoco sobre alguna hipotética naturaleza de Administración Pública.

Por consiguiente, la posibilidad que se ha deducido allí[365], de que las CTP del artículo 152-3 de la CE pueden dictar disposiciones con valor y rango de ley formal, si así se establece en el Estatuto de Autonomía, también puede predicarse de los TTHH, en base a la consideración de esta identidad institucional para los mismos, si así se establece en el EAPV.

De esta manera, esa identidad institucional no impide que los TTHH puedan tener atribuída potestad legislativa formal (lo que no sería posible si sólo fueran Administración Pública); el tipo de ente que entraña esta identidad institucional, permite tener esa potestad legislativa formal.

[363] Capítulo 2, apartado 3.3.2. Véase, también, el apartado 2.3.4. de este Capítulo.
[364] Ibidem
[365] Ibidem.

Por tanto, solamente desde la perspectiva que se está tratando ahora, del cumplimiento de la segunda condición, puede afirmarse que la identidad institucional de los TTHH, como CTP forales, carece de toda limitación para que puedan dictar disposiciones con valor y rango de ley formal. El valor y rango de ley formal, de las disposiciones de los TTHH, "cabe" en esta identidad institucional de las mismas.

En suma, esta identidad institucional de los TTHH es apta para albergar disposiciones con valor y rango de ley formal.

4.1.2.-Los TTHH como Nivel Territorial foral (atípico en el régimen común), de carácter uniprovincial.

También ha de traerse aquí lo expuesto anteriormente al respecto[366].

Un Nivel Territorial foral tendrá la configuración que establezca el RFA, y éste no limita su naturaleza a la de una Administración Pública, por lo que podría atribuírle la potestad de dictar disposiciones con valor y rango de ley formal. Todo depende del RFA, el cual, como ya nos consta, viene constituído, fundamentalmente, por el Estatuto de Autonomía.

El EAPV no señala nada sobre la naturaleza de los TTHH, ni tampoco sobre alguna hipotética naturaleza de Administración Pública.

Por consiguiente, la posibilidad que se ha deducido allí[367], de que un Nivel Territorial foral (atípico en el régimen común) pueda dictar disposiciones con valor y rango de ley formal, si así se establece en el Estatuto de Autonomía, también puede predicarse de los TTHH, en base a la consideración de esta identidad institucional para los mismos, si así se establece en el EAPV.

[366] Capítulo 3, apartado 5.2.2. Véase también el apartado 2.3.5 de este Capítulo.
[367] Ibidem.

De esta manera, esa identidad institucional no impide que los TTHH puedan tener atribuída potestad legislativa formal (lo que no sería posible si sólo fueran Administración Pública); el tipo de ente que entraña esta identidad institucional, permite tener esa potestad legislativa formal.

Por tanto, solamente desde la perspectiva que se está tratando ahora, puede afirmarse que la identidad institucional de los TTHH, como Niveles Territoriales forales, carece de toda limitación para que puedan dictar disposiciones con valor y rango de ley formal. El valor y rango de ley formal, de las disposiciones de los TTHH, "cabe" en esta identidad institucional de los mismos.

En suma, esta identidad institucional de los TTHH es apta para albergar disposiciones con valor y rango de ley formal.

4.2.-Suficiencia del régimen común, e innecesaridad del régimen foral, para la aptitud analizada.

En cualquiera de las dos opciones admisibles, la identidad institucional permite a los TTHH albergar disposiciones con valor y rango de ley formal.

Dicha identidad institucional no se lo impide, como ocurriría si sólo fueran Administración Pública.

Las disposiciones con valor y rango de ley formal "caben" o son "compatibles" con la identidad institucional de los TTHH.

Y, además, ello es así desde el régimen común del artículo 152-3 de la CE. Para ello no es necesario el régimen foral. No obstante, como se está en el seno del RFA, también es así desde el punto de vista foral, pero no constituye algo que sólo es posible en éste, pues el régimen común también lo permite.

Sección II.-Tercera condición necesaria: aptitud de alguna disposición de los TTHH, para materializar estas disposiciones.

Para que los TTHH tengan potestad legislativa formal, es necesario que cumplan varias condiciones y, entre otras, la de que habrían de disponer de alguna disposición que pudiera encarnar dicha potetad legislativa formal. Ante ello cabe preguntarse: ¿existe alguna disposición de los TTH que pueda materializar la potestad legislativa formal?

La presente Sección pretende dar contestación a esta pregunta, y, para ello, se adopta la metodología de realizar el análisis sobre la posible existencia de esa disposición, asilándola de todas las demás circunstancia y requisitos, que son objeto de examen diferente en otro lugar. Se trata de saber si hay alguna disposición de los TTHH, en sí misma considerada, en los términos en que está configurada, e independientemente de todo lo demás, que sea apta para materializar la presencia de disposiciones con valor y rango de ley formal.

La respuesta positiva a esa pregunta constituye el cumplimiento de la tercera condición, para que las disposiciones de los TTHH tengan valor y rango de ley formal; sin ella, tampoco podría admitirse la potestad legislativa formal de los TTHH. Pero su cumplimiento no es suficiente, ya que deben cumplirse, además, otras condiciones, que se estudian en la otra Sección I de este Capítulo, y en otros Capítulos.

5.-UNA CUESTION PREVIA: MODO DE DETERMINACION DE LA DISPOSICION POSIBLE PARA EJERCER LA POTESTAD DE DICTAR NORMAS JURIDICAS.

5.1.-El punto de partida de las normas jurídicas, disposiciones y Fuentes del Derecho.

Se parte de lo expuesto antes[368] sobre el concepto de normas jurídicas, disposiciones y Fuentes del Derecho.

5.2.-Potestad normativa.

5.2.1-La potestad normativa es el puente entre la competencia y la disposición

El proceso normativo se integra de los siguientes elementos:

-En primer lugar, se toma la competencia del ente público de que se trate, que comprende el poder jurídico constituído por la potestad de aquél para dictar normas jurídicas. Si no hay competencia, no hay potestad normativa.

-En segundo lugar, dentro de ese ente público, la potestad normativa que le corresponde, viene atribuída a una de las Instituciones que lo integran. Por tanto, la potestad normativa perteneciente a la competencia del ente público, se localiza en la competencia de esa Institución.

-En tercer lugar, está la disposición que dicta o emite esa Institución para ejercer la referida potestad normativa, y establecer las normas jurídicas habilitadas por la misma.

Por tanto, la potestad normativa es el puente entre la competencia del ente público y de su Institución, y la disposición emitida por ella.

[368] Capítulo 2, Apartado 4.3.1.

5.2.2.-Innecesariedad de la configuración de una Fuente del Derecho específica. Esencialidad de la potestad normativa, e instrumentalidad de las Fuentes del Derecho.

La Institución ejerce su potestad normativa en el seno de su modo de actuación en el tráfico jurídico.

Puede ocurrir que el ordenamiento jurídico haya configurado diferentes tipos de actuación, asignando uno de ellos a la actuación en que consista el ejercicio de su potestad normativa. En ese caso, la Institución emitirá su disposición de ejercicio de su potestad normativa, utilizando el cauce constituído por el tipo de actuación configurado para ello.

Pero también podría ocurrir (hipotéticamente) que el ordenamiento jurídico no hubiera configurado diferentes tipos de actuación. En ese caso, la Institución emitirá su disposición de ejercicio de su potestad normativa, como una manifestación más de su actuación en el tráfico jurídico; en último término, podría consistir en un mero acuerdo del órgano competente dentro de esa Institución, como cualquier acuerdo que adoptase para su simple funcionamiento.

De ahí se desprende que, en puridad de principios jurídicos, para el ejercicio de una potestad normativa, no es necesaria la configuración de una Fuente del Derecho específica; siempre se puede ejercer dentro del funcionamiento de la Institución.

Por ello, puede afirmarse que, para dictar una disposición normativa, lo esencial es disponer de la potestad normativa que la ampara. Las Fuentes del Derecho específicas para su ejercicio tienen un carácter meramente instrumental; si están configuradas, habrán de emplearse para dictar aquella disposición de ejercicio de la potestad normativa; pero el que no estuvieran configuradas, no condiciona la posibilidad de ejercicio de la potestad normativa que se realizará

mediante una declaración de voluntad emitida en el seno del simple funcionamiento de la Institución, que sería la disposición de establecimiento de las normas jurídicas, pero entendida esa disposición sin ninguna individualización, sino como una manifestación más del género de la actuación de la Institución.

Por consiguiente, puede sostenerse que siempre hay disposición posible para ejercer la potestad de dictar normas jurídicas.

5.2.3.-Requisitos para el ejercicio de la potestad normativa.

Como consecuencia de lo expuesto, para que pueda dictarse una disposición en ejercicio de una potestad normativa, son necesarios los siguientes requisitos (y basta con ellos):

a)Que el ente público de que se trate tenga competencia que ampara esa potestad normativa.

b)Que, dentro de dicho ente público, exista una Institución en la que se localice la competencia para ejercer tal potestad normativa, a través de la disposición que se dicte.

O sea, son requisitos necesarios para dictar una disposición en ejercicio de una potestad normativa: la competencia del ente público de que se trate, y la Institución llamada a ejercerla dentro de ese ente público.

5.3.-Aplicación de las ideas precedentes, a los diferentes escenarios.

5.3.1.-Aplicación de las ideas precedentes a toda potestad normativa, incluída la potestad legislativa formal.

Las ideas precedentes son susceptibles de aplicación a toda potestad normativa, y también a la potestad legislativa formal.

La potestad legislativa formal es el poder jurídico para dictar o emitir disposiciones específicas calificadas como “leyes” en un sentido formal.

La “ley” está, y ha venido estando, configurada como una Fuente del Derecho específica de los entes públicos dotados de esa potestad legislativa formal (Estado, CCAA).

Pero, si no existiera la especificación de esa Fuente del Derecho, el ente público competente (Estado, CCAA) habría ejercido su potestad legislativa formal como una declaración de voluntad (disposición, en términos genéricos) de la Institución competente para ello dentro de ese ente público. Y dicha declaración de voluntad, como ejercicio de la potestad legislativa formal, tendría el valor amparado por tal potestad, o sea, el que conocemos como “valor de ley” (sin el significado de Fuente del Derecho específica, en la hipótesis de este párrafo).

De ahí deriva que lo esencial es la disponibilidad de potestad legislativa formal, y lo instrumental que exista una Fuente del Derecho específica para su ejercicio.

Para ejercer la potestad legislativa formal es necesario (y suficiente) tener la competencia que ampare dicha potestad legislativa formal, y que exista una Institución a la que se haya atribuído su ejercicio, o sea, una Institución en la que aquélla se localice, que será la que dicte la disposición en que consista tal ejercicio.

5.3.2.-Aplicación de las ideas precedentes a los TTHH.

En particular, las ideas precedentes también pueden ser aplicadas a los TTHH, y a cualquier potestad normativa que les corresponda.

Como se trata de saber si las disposiciones de los TTHH pueden materializar la potestad legislativa formal, cabe traer aquí los dos requisitos necesarios (y suficientes) para su ejercicio, que se han expuesto en el apartado anterior:

a)Que los TTHH tengan competencia que ampare esa potestad legislativa formal.

b)Que los TTHH tengan una Institución en la que se localice esa potestad.

El primer requisito no es objeto de esta Sección, sino una mera hipótesis de trabajo de la misma (se ha acreditado en otro lugar).

El segundo requisito sí es objeto de análisis aquí.

Como se trata de saber si hay alguna disposición de los TTHH, que pueda materializar el valor y rango de ley formal, hay que comenzar por saber si tienen alguna Institución apta para ejercer la potestad legislativa formal.

6.-DETERMINACION DE LA INSTITUCION DE LOS TTHH, APTA PARA EJERCER UNA HIPOTETICA POTESTAD LEGISLATIVA FORMAL.

6.1.-Requerimientos derivados de las características del valor y rango de ley formal.

6.1.1.-Expresión de la voluntad popular.

Teniendo en cuenta que la CE conceptúa a la ley como “expresión de la voluntad popular”[369], ha de buscarse una disposición de los TTHH, que esté emanada de una Institución que “exprese la voluntad popular”, y éso ocurrirá en la

[369] Exposición de motivos, párrafo tercero.

Institución que sea representativa de la ciudadanía. En base a esa representación, la voluntad de la Institución puede ser considerada como voluntad popular (principio democrático).

El que una Institución sea representativa de la ciudadanía no garantiza que sus disposiciones tengan valor y rango de ley formal; que es lo que ocurre con los Ayuntamientos, en su régimen general[370].

Pero sólo una Institución representativa de la ciudadanía expresa la "voluntad popular", de modo que su voluntad puede reputarse ley formal y, en consecuencia, puede tener valor y rango de ley formal.

Hay Instituciones que, sin ser representativas de la ciudadanía, pueden dictar normas con valor y rango de ley formal (por ejemplo, el Real Decreto-Ley del Gobierno del Estado). Pero ello supone un ejercicio extraordinario de la potestad legislativa formal, mientras que nuestro análisis se proyecta al ejercicio ordinario de la potestad legislativa formal.

En el ámbito de los TTHH, la única Institución representativa de la ciudadanía es la de las Juntas Generales, dada su configuración que se ha descrito con anterioridad.

El TS[371] se ha referido al sistema institucional de los TTHH como "un modelo de organización construído bajo el principio democrático, en el que las Juntas Generales son el supremo órgano de representación y participación popular, con funciones parlamentarias, de normación y de impulso y control de la Diputación Foral…".

[370] ALVAREZ CONDE, E., obra citada "Blindaje…….", página 83.
[371] STS de 19 de mayo de 1.997 (RJ\1997\4001), FJ-3.

En el mismo sentido, el TSJPV[372] ha reconocido que el Pleno de las Juntas Generales es “el máximo exponente de la representación popular en el TH y por la lógica propia del principio de representación democrática es el Pleno el que ha de aprobar o rechazar las propuestas normativas”. Dicho pronunciamiento da relevancia normativa a la representación popular de las Juntas Generales, para considerar que le corresponde (a su órgano Pleno) el máximo nivel de disposición del TH.

Por tanto, desde esta perspectiva, la disposición que puede tener valor y rango de ley formal, por ser “expresión de la voluntad popular” de los TTHH, es la dictada por las Juntas Generales de cada uno de ellos.

6.1.2.-Exclusión de las disposiciones configuradas indubitadamente con el valor y rango de reglamento.

De otro lado, solamente cabe considerar que una disposición puede tener valor y rango de ley formal, si no está configurada indubitadamente con el valor y rango de reglamento.

En el ámbito de los TTHH, hay dos tipos de disposiciones: la Norma Foral de las Juntas Generales (disposiciones de las Juntas Generales, en nuestro análisis), y los reglamentos.

Dado que las disposiciones de la Diputación Foral (ordinarias) están calificadas indubitadamente por la normativa de los TTHH como “reglamentos”, procede excluírlas de esta consideración, por lo que la disposición que pueda tener rango y valor de ley formal, solamente puede provenir de las Juntas Generales.

[372] STSJPV 145/2.010, de 1 de marzo (JUR\210\414082), FJ-3, párrafo octavo.

En algún caso[373], se atribuye a las Juntas Generales, además de la potestad para dictar Normas Forales, también la aprobación definitiva de Decretos de desarrollo reglamentario de leyes del Estado o de la CAPV. Sea cual sea la naturaleza jurídica de la intervención de las Juntas Generales, la misma se inserta en esos Decretos de desarrollo reglamentario, que, como su propia denominación indica, son reglamentos. Por ello, procede excluírlos, también, de esta consideración.

De este modo, se llega a la conclusión de que la única disposición que podría tener valor y rango de ley formal, está fuera de la Diputación Foral, y fuera de esos llamados Decretos de desarrollo reglamentario aprobados por las Juntas Generales. Por ello, la disposición que puede tener valor y rango de ley formal, es la emanada de las Juntas Generales que no esté calificada formalmente como reglamento, que es la denominada como Norma Foral en la terminología de esa regulación.

6.2.-Situación en otros Niveles Territoriales.

6.2.1.-Nivel Territorial estatal o Estado-Organización.

La CE contiene los siguientes preceptos de interés:

-El artículo 66, que dice:

> "1.-Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

[373] En el THB: la Norma Foral 3/1.987, en su artículo 7-1-b), dice que corresponde a las Juntas Generales: "La aprobación de los Decretos de desarrollo reglamentario propuestos por la Diputación Foral, derivados de la legislación de la Comunidad Autónoma o del Estado, siempre y cuando tal capacidad reglamentaria no se haya atribuído expresamente a aquélla".

2.-Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado…….”

-El artículo 68, que dice:

“1.-El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

…….”.

-El artículo 69, que dice:

“1.-El Senado es la Cámara de representación territorial.

2.-En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.

3.-En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

4.-Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.

5.-Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

……..”

-El artículo 90, que dice:

> "1.-Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.
>
> ……."

6.2.2.-Nivel Territorial autonómico vasco o CAPV.

El EAPV contiene los siguientes preceptos de interés:

-El artículo 25, que dice:

> "1.-El Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa, …".

-El artículo 26, que dice:

> "1.-El Parlamento Vasco estará integrado por un número igual de representantes de cada Territorio Histórico elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto.
>
> ……."

6.3.-Localización del hipotético valor y rango de ley formal, en las Juntas Generales.

Por las razones que se han expuesto antes, puede afirmarse que el hipotético valor y rango de ley formal, se localiza en las Juntas Generales, y ello por dos razones:

-Porque, dada la cualidad de Institución representativa de la ciudadanía, que tiene las Juntas Generales, son Instituciones aptas para "expresar la voluntad popular" de los TTHH.

-Porque es Institución ajena a la Diputación Foral, cuyas disposiciones ordinarias son meros reglamentos.

Así lo viene a reconocer, también, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Muy tempranamente, la Audiencia Territorial de Pamplona [374] dijo que "el Organo Foral del THG, sólo puede actuar dictando Normas que se equiparen en valor jurídico a las leyes del País Vasco en ese ámbito foral que se le ha reservado".

El TS[375] viene negando que las Juntas Generales tengan naturaleza de Cámara Legislativa. Con alguna excepción[376], que ha sido criticada por ALVAREZ CONDE[377]; pero se trata de un pronunciamiento jurisprudencial aislado, y, además, un pronunciamiento realizado en el seno del debate sobre la aplicación del artículo 44 de la LJCA-98, sobre litigios entre Administraciones Públicas, no como un argumento directo relativo a la naturaleza institucional de las Juntas Generales. En cualquier caso, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ha sido unánime en considerar a las Normas Forales de las Juntas Generales (disposiciones de las Juntas Generales, en nuestro análisis) como reglamentos, y en conocer los Recursos Contencioso-Administrativos interpuestos contra las mismas.

---

[374] SATP de 11 de noviembre de 1.986. Tomamos la referencia de ELICEGUI MENDIZABAL, L. *Las Instituciones forales* en VVAA *Estudio sobre el Estatuto*…, obra citada, página 1489.

[375] STS de 9 de diciembre de 2.004 (RJ\2005\130), FJ-3, párrafo quinto: "es evidente que el EAPV no configura las Juntas Generales como cámaras legislativas".
STS de 30 de junio de 2.015 (Recurso de Casación 352/2.014), FJ-2, párrafo noveno: recoge el criterio de la STS anterior.

[376] STS de 9 de diciembre de 2.009 (RJ\2010\2096), FJ-3, párrafo antepenúltimo: "ahora bien, esta circunstancia no puede ser determinante para aplicar a las Juntas Generales lo previsto en el artículo 44 de la Ley de la Jurisdicción, porque no son Administración Pública cuando actúan su potestad normativa regulando el régimen tributario. El referido precepto contempla los litigios entre Administraciones Públicas, no entre Administración Pública y el Organo Legislativo Foral competente….".

[377] ALVAREZ CONDE, E. *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010*, en VVAA *El blindaje…,* obra citada, página 83.

Pero es de destacar que el TS[378] sí ha reconocido que las Juntas Generales son una Institución "similar" a las Cámaras legislativas de otros Niveles Territoriales, estatal y autonómico, al decir:

> "… la organización Institucional de los Territorios es un remedo de la prevista para el Estado y las Comunidades Autónomas y, dejando a salvo la potestad legislativa de éstos, -toda vez que los Territorios únicamente pueden dictar normas de rango inferior a la Ley- nos encontramos con que en la diversificación de funciones de las distintas instituciones Forales la Diputación Foral cuenta, como ocurre con los ejecutivos estatal y autonómicos, con la facultad de dictar disposiciones de rango similar a las emanadas de los órganos normativos por excelencia (en este caso las Juntas Generales y en los demás las Cámaras o Asambleas Legislativas), bajo determinadas condiciones, materiales unas y formales otras.".

Este pasaje continúa con su criterio de que los TTHH no pueden dictar, sino reglamentos; pero, desde un punto de vista de estructura institucional (diversificada en Juntas Generales y Diputación Foral), dice que las Juntas Generales son como las Cámaras o Asambleas Legislativas de otros Niveles Territoriales, estatal y autonómico, "órganos normativos por excelencia", porque son los que representan a la ciudadanía de los TTHH, y tienen la facultad de dictar las disposiciones de mayor valor y rango de sus correspondientes Niveles Territoriales.

Dejando a un lado el rango de sus disposiciones, el pasaje transcrito reconoce indubitadamente esa similar posición institucional, al decir que "la organización Institucional de los Territorios es un remedo de la prevista para el Estado y las CCAA"

En la misma línea, el TS[379] ha dicho que la regulación de los TTHH "reproduce,… el modelo constitucional del Gobierno Estatal y el de la Comunidad Autónoma Vasca".

[378] STS de 30 de marzo de 2.012 (RJ\2012\5161), FJ-3, párrafo antepenúltimo.

Probablemente, ésto era lo que quería expresar la otra STS con la indicada calificación de "órgano legislativo".

Ese mismo reconocimiento se ha realizado, también, por el TSJPV[380] al decir:

> "….las Normas Forales Institucionales y de Organización de los Territorios Históricos del País Vasco han dado lugar a un modelo de organización construído bajo el principio democrático en el que las Juntas Generales son el supremo órgano de representación y participación popular con funciones parlamentarias, normativas y de impulso y control de la Diputación Foral, que realiza las propias del Ejecutivo y que responde ante ellas,….
>
> La organización institucional de los Territorios Históricos es remedo de la prevista para el Estado y para las CC.AA y, dejando a salvo la potestad legislativa de éstos -puesto que los Territorios Históricos únicamente pueden dictar normas de rango inferior a la Ley- nos encontramos con que en la expuesta diversificación de funciones la Diputación Foral va a poder contar también, como ocurre con los Ejecutivos estatal y autonómicos, con la facultad de dictar disposiciones de rango similar a las emanadas de los órganos normativos por excelencia, (en el caso las Juntas Generales y en los demás las Cámaras o Asambleas Legislativas), bajo determinadas condiciones, materiales unas y formales otras."

A los efectos de nuestro estudio, ese reconocimiento jurisprudencial de que las Juntas Generales, como las Cámaras o Asambleas Legislativas, son los "órganos normativos por excelencia", conduce a pensar que, si los TTHH tuvieran potestad para dictar disposiciones con valor y rango de ley formal, la Institución

---

[379] STS de 19 de mayo de 1.997 (RJ\1997\4001), FJ-3

[380] STSJPV 622/2.007, de 30 de noviembre (JT\2008\284), FJ-3, párrafos segundo y tercero.
Criterio confirmado por otras:
-STSJPV 649/2.007, de 10 de diciembre (JT\2008\341), FJ-3, párrafos segundo y tercero.
-STSJPV 892/2.008, de 22 de diciembre (JT\2009\954), FJ-2
-STSJPV 337/2.009, de 25 de mayo (JUR\2099\3671466), FJ-2, apartado 2.3.

competente para ello, serían las Juntas Generales. Que es lo que se está intentando acreditar en esta parte del trabajo.

JIMENEZ ASENSIO [381] también sostiene que "Las Juntas Generales son el Parlamento del TH"

Por tanto, el hipotético valor y rango de ley formal se localiza en las Juntas Generales de cada TH.

6.4.-Análisis de las críticas vertidas sobre la naturaleza de la Institución Juntas Generales.

6.4.1.-Críticas en relación con la legislación administrativa general.

La LJCA-98 contiene los siguientes preceptos de interés:

-El artículo 1-2, que dice:

> "2. Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:
>
> a) La Administración General del Estado.
>
> b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
>
> c) Las Entidades que integran la Administración local.
>
> d) Las Entidades de derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.
>
> ……."

[381] JIMENEZ ASENSIO, R. *La "norma foral" en el sistema*…, en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa*…, obra citada, página 158.

-El artículo 1-3-a), que dice:

> 3. Conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con:
>
> a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.
>
> ……"

-La Disposición Adicional Primera, apartado 1, que dice:

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

En la misma línea, la Ley 4/1999, de 13 de enero (del Estado), añadió a la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre (del Estado), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, una nueva Disposición Adicional Decimosexta, con la siguiente redacción:

> "Disposición adicional decimosexta.
>
> Administración de los Territorios Históricos del País Vasco.
>
> En la Comunidad Autónoma del País Vasco, a efectos de lo dispuesto en el artículo segundo, se entenderá por Administraciones públicas las Diputaciones Forales, y las Administraciones institucionales de ellas dependientes, así

> como las Juntas Generales de los Territorios Históricos en cuanto dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al Derecho público."

La dicción literal de estos preceptos parece pretender que las Juntas Generales de los TTHH fueran tratadas como las Asambleas Legislativas y Parlamentos del Estado y de las CCAA, con el régimen de Administración Pública en cuanto a "los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público".

En sentido contrario, una interpretación literal de esos pasajes conduciría a considerar que las Juntas Generales, en las demás actuaciones, no debían ser tratadas como Administración Pública, y, por tanto, no debían estar sometidas a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

CASTELLS ARTECHE[382] era de esa opinión al considerar que derivaba de esos preceptos legales "su exoneración, en hipótesis y en principio, del control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, salvo para actos y disposiciones relativas a personal y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público", debido a "su asimilación… a la consideración como actos materialmente administrativos emanados de los órganos constitucionales".

Pero ello no ha tenido ese tratamiento por los Juzgados y Tribunales de dicha Jurisdicción, que han continuado conociendo de los Recursos Contencioso-Administrativos interpuestos contra las disposiciones de las Juntas Generales.

RAZQUIN LIZARRAGA[383] sostuvo que los actos provenientes de las Juntas Generales que no fueran relativos a personal y gestión patrimonial, tenían la consideración de "actos políticos", lo que conducía a la improcedencia de la

[382] CASTELLS ARTECHE, J.M., *Los regímenes especiales de la CAPV*, en VVAA *Tratado de Derecho Municipal…,* obra citada, página 4.413.

[383] RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., *Organización foral y hecho diferencial*, en VVAA *Estado Autonómico y Hecho Diferencial de Vasconia*, Donostia-San Sebastián, 2.000, pág. 262.

Jurisdicción Contencioso-Administrativa para el conocimiento de su impugnación. Pero tampoco tuvo acogida en la jurisprudencia.

MUÑOZ MACHADO[384] se refiere a ello diciendo que "se pretendió, por tanto, que todas las demás normas y decisiones emanadas por las Juntas Generales serán actos exentos del control jurisdiccional contencioso-administrativo". Y añade que "dedujo alguna doctrina que se estaba dando a las Juntas Generales el tratamiento propio de los Parlamentos"; pero continúa diciendo que "contra esa posibilidad se alzaron inmediatamente los más destacados administrativistas vascos (J.LEGUINA, I. AGUIRREAZKUENAGA, I.LASAGABASTER, R. JIMENEZ ASENSIO), negando tal exención que, en efecto, no ha prosperado, ni en las interpretaciones doctrinales ni en las jurisprudenciales".

LEGUINA VILLA[385] dice que "las Normas Forales… son… disposiciones reglamentarias cuyo control corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa", y añade que "en consecuencia, la poca afortunada dicción del apartado 1 de la Deposición Adicional Primera de la LJCA debe interpretarse en el sentido de que la competencia general de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de los reglamentos y actos administrativos de las Juntas Generales de los TTHH del País Vasco incluye también , como no podía ser de otro modo, las disposiciones y actos sujetos al derecho público que aquéllas aprueben en materia de personal y gestión patrimonial. Cualquiera otra interpretación que tratara de reducir el ámbito del control judicial a estas dos materias chocaría frontalmente, en mi opinión con los preceptos constitucionales, estatutarios y legales arriba citados."

[384] MUÑOZ MACHADO, S., *Crítica de la exclusión de las Normas Forales*…, en VVAA *El Blindaje*, obra citada, páginas 32 y 33.

[385] LEGUINA VILLA, *El ámbito de la jurisdicción* en VVAA *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Lex-Nova 1.999, página 39.

FANLO LORAS[386] dice que "la capacidad transformadora de dichas reformas, pese al sentido equívoco de las palabras, carece de virtualidad, pues chocan con el espíritu y la letra del EAPV, única norma adecuada para ello".

Coincidimos con esos autores en que las referidas disposiciones legales no son aptas para establecer que las Juntas Generales tengan la naturaleza de auténticas Asambleas Legislativas o Parlamentos, partiendo de una situación previa de que no la tuvieran antes. En efecto, el EAPV es la disposición idónea para la configuración de los TTHH con potestad legislativa formal, y con Instituciones auténticamente legislativas y parlamentarias.

Pero pensamos que su situación previa era la de reconocimiento de esa naturaleza, por lo que los citados preceptos legales no hacen otra cosa que recoger lo que ya existía. Una vez que el EAPV hubiese realizado esas determinaciones, la legislación administrativa citada podría haber tenido el sentido mencionado, como proyección de aquella configuración institucional. A todo ello se dedica el siguiente Capítulo 6.

Ahora, se acaban de publicar en el BOE dos nuevas leyes estatales, que han procedido a derogar la citada Ley 30/1.992 (aunque, en lo que aquí interesa, con efectos dentro de un año).

En primer lugar, la Ley 39/2.015, de 1 de octubre (del Estado), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que contiene los siguientes preceptos de interés:

-El artículo 2-3, que dice:

[386] FANLO LORAS, A., *El Blindaje de las Normas Forales*, en VVAA *El blindaje…*, obra citada, páginas 182 y 183.

> "3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior.[387]"

-La Disposición Adicional Quinta, que dice:

> "Actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos:
>
> La actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley."

Dicha Ley no contiene ninguna referencia a los TTHH, ni a sus Juntas Generales, ni a sus Diputaciones Forales.

En segundo lugar, la Ley 40/2.015, de 1 de octubre (del Estado), de Régimen Jurídico del Sector Público, que contiene los siguientes preceptos de interés:

-El artículo 2-3, que dice:

> "3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los

[387] La letra a) del apartado 2. anterior dice: "cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas".

> organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2.[388]."

-La Disposición Adicional Vigesimosegunda, que dice:

> "Actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos
>
> La actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley."

-La Disposición Adicional Primera, que dice:

> "Administración de los Territorios Históricos del País Vasco.
>
> En la Comunidad Autónoma del País Vasco, a efectos de lo dispuesto en el artículo segundo, se entenderá por Administraciones Públicas las Diputaciones Forales y las Administraciones institucionales de ellas dependientes o vinculadas."

Dicha Ley contiene una referencia a los TTHH, pero ceñida a sus Diputaciones Forales, y ninguna a sus Juntas Generales.

Pero esas dos últimas leyes no han modificado la LJCA-98, que continúa conteniendo los preceptos descritos.

[388] La letra a) del apartado 2 dice: "cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas".

6.4.2.-Críticas en relación con la normativa foral de los TTHH y con algún pronunciamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

MUÑOZ MACHADO[389] recoge los siguientes comentarios sobre la Normativa Foral de los TTHH:

> "Por ejemplo, la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Guipúzcoa, proclama, en su artículo 4.1 que "las Juntas Generales que constituyen el órgano máximo de representación y participación popular del Territorio Histórico son el Parlamento de Guipúzcoa. Si ante un Parlamento estamos, puede que la Norma transcrita quiere decir también que las disposiciones emanadas de las Juntas Generales tienen el valor de una ley formal, igual que las que dictan los parlamentos autonómicos.
>
> Pero, las expresiones, comentadas pueden tener un valor político o simbólico, o histórico si se quiere, pero ningún poder de transformar las normas forales en leyes …".

ALVAREZ CONDE[390] cita que las Juntas Generales "han sido calificadas de órgano legislativo foral por la STS de 9 de diciembre de 2.009".

Pero lo cierto es que se trata de un pronunciamiento aislado, pues la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ha continuado conociendo de los Recursos Contencioso-Administrativos interpuestos contra disposiciones de las Juntas Generales.

FANLO LORAS[391] se encuentra en la misma dirección, y dice:

---

[389] MUÑOZ MACHADO, S., *Crítica de la exclusión de las Normas Forales*…, en VVAA *El Blindaje*, obra citada, página 30.

[390] ALVAREZ CONDE, E. *Comentarios preliminares…* VVAA obra citada *El blindaje …* página 83

[391] FANLO LORAS, A., *El Blindaje de las Normas Forales*, en VVAA *El blindaje…* , obra citada, página 188.

> "En los equívocos planteamientos acogidos por las citadas Leyes estatales y por algunos sectores doctrinales, ha de situarse el fundamento teórico de las nuevas normas de autoorganización de los Territorios Históricos que alteran notablemente la configuración institucional anterior, vigente desde 1983. Es el caso de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, de organización institucional, gobierno y administración de Guipúzcoa, cuyos planteamientos seguirán Alava y Vizcaya. Su Preámbulo justifica la reelaboración de la autoorganización propia atendiendo al sistema parlamentario y a la distinción entre órganos representativos y ejecutivos. Las Juntas Generales son ahora el Parlamento de Guipúzcoa (art. 4.1). Las Juntas ejercen la potestad normativa, con la denominación de normas forales (at. 6), "producto normativo singular en el subsistema de fuentes de derecho de nuestra Comunidad Autónoma, con valor material de una ley formal emanada de cualquier Parlamento territorial siempre que se dicte sobre materias de competencia exclusiva del Territorio Histórico" (recogerá el Preámbulo de la Norma Foral 6/2005)….
>
> En definitiva, se trata simplemente de una auto-proclamación de carácter parlamentario-legislativo de las Juntas Generales y, en consecuencia, de una autoatribución del valor de la ley formal a las normas forales. Esas declaraciones son absolutamente voluntariosas, pues la norma foral institucional carece de capacidad innovativa activa para modificar –nada menos- que la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco."

El Reglamento de las Juntas Generales de Araba-Alava de 2.013[392], dice que "las Juntas Generales de Alava-Arabako Biltzar Nagusiak, que constituyen el órgano máximo de representación y participación popular del Territorio Histórico, son el Parlamento de Araba-Alava".

También aquí coincido con esos autores en que las disposiciones emanadas de los propios TTHH sobre la configuración institucional de sus Juntas Generales, no son aptas para establecer que las mismas tengan la naturaleza de auténticas

[392] Artículo 1.

Asambleas Legislativas o Parlamentos, partiendo de una situación previa de que no la tuvieran antes.

En efecto, el EAPV es la disposición idónea para la configuración de los TTHH con potestad legislativa formal, y con Instituciones auténticamente legislativas y parlamentarias.

Pero pensamos que su situación previa era la de reconocimiento de esa naturaleza, por lo que los citados preceptos no hacen otra cosa que recoger lo que ya existía. Una vez que el EAPV hubiese realizado esas determinaciones, las disposiciones dictadas por los TTHH podrían haber tenido el sentido mencionado, como proyección de aquella configuración institucional.

6.4.3.-Críticas en relación con el carácter de Institución representativa de la ciudadanía.

También se ha criticado[393] que se intente fundamentar el carácter de las Juntas Generales como Asambleas Legislativas o Parlamentos, en ser Instituciones representativas de la ciudadanía de los TTHH (principio democrático), pues este principio democrático también se da en los Entes Locales, y continúan siendo Administración Pública sin posibilidad de dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

Es cierto que el que una Institución sea representativa de la ciudadanía no garantiza que sea una Asamblea Legislativa o Parlamento, ni que pueda dictar hipotéticas disposiciones con valor y rango de ley formal.

---

[393] Así, ALVAREZ CONDE, E. *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010, de 19 de febrero, de Modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial,* VVAA *El blindaje de las Normas Forales fiscales*, Gobierno de la Rioja-Iustel, 2.011, página 83: "Igual consideración podrían tener otras normas reglamentarias, como pueden ser los bandos y ordenanzas municipales, pues los Ayuntamientos también están imbuidos del principio democrático"

Pero también es cierto que sólo una Institución representativa de la ciudadanía tiene una aptitud para poder dictar disposiciones con valor y rango de ley formal (si tiene esa potestad por la competencia e identidad del Ente Público al que pertenezca), que es lo único que se está abordando en esta Sección.

6.4.4.-Diferencia entre las críticas vertidas y el planteamiento de esta Sección.

Como colofón a los comentarios realizados sobre las críticas expuestas, procede destacar que estas últimas son diferentes al planteamiento de esta Sección.

Las citadas críticas consideran que las Juntas Generales no tienen el carácter de Asambleas Legislativas o Parlamentos, y que las disposiciones que citan carecen de idoneidad para atribuírselo.

Sin embargo, en el planteamiento de la presente Sección no se está tratando de si las Juntas Generales tienen o no el carácter de auténticas Asambleas Legislativas o Parlamentos, sino si, dada su configuración representativa de la ciudadanía, son una Institución apta para tener ese carácter, o sea, para ejercer una hipotética potestad legislativa formal (si la tuvieran atribuída, lo que es ajeno a esta Sección, en la metodología que se está siguiendo).

7.-EXISTENCIA DE UNA DISPOSICION DE LOS TTHH, APTA PARA MATERIALIZAR UNA HIPOTETICA POTESTAD LEGISLATIVA FORMAL.

7.1.-Identificación de esa disposición.

7.1.1.-Disposición dictable por las Juntas Generales.

Dado que las Juntas Generales son la Institución apta para ejercer una hipotética potestad legislativa formal, la disposición dictada por ellas será la disposición apta para materializar dicha potestad legislativa formal.

Por tanto, existe una disposición, dictable por las Juntas Generales, para ejercer una potestad legislativa formal de los TTHH, y para materializar el hipotético valor y rango de ley formal.

Además, esa disposición dictable por las Juntas Generales no necesita de la configuración de una Fuente del Derecho específica para ello, pues sirve la actuación propia de la Institución autora, que es la de las Juntas Generales. Si existe tal Fuente del Derecho específica, las Juntas Generales la utilizarán; y, en caso contrario, bastará su canalización a través del funcionamiento de la Institución, incluso como un acuerdo de su órgano competente.

Por otra parte, esa disposición dictable por las Juntas Generales existe siempre, porque va vinculada a la competencia del ente público, aquí los TTHH, así como a la competencia de su Institución-Juntas Generales.

En efecto, la disposición dictable por las Juntas Generales va vinculada a la competencia de los TTHH, pues, mientras exista tal competencia, existirá la potestad que aquélla ampara para dictar disposiciones con valor y rango de ley formal, y, por tanto, existirá la posibilidad de dictar tales hipotéticas disposiciones.

De otra parte, la disposición dictable por los TTHH va vinculada al mero funcionamiento de su Institución competente, que son las Juntas Generales, por lo que, mientras esta Institución exista, existirá tal disposición dictable por ella.

7.1.2.-Desglose metodológico entre esta disposición dictable por las Juntas Generales y la Norma Foral.

La disposición dictable por las Juntas Generales, expresa el ejercicio de la hipotética potestad legislativa foral de los TTHH y de sus Juntas Generales.

La existencia de esa disposición dictable depende de que la potestad legislativa formal se encuentre dentro de la competencia y de la identidad institucional de los TTHH. Pero no depende de la regulación que hagan los TTHH de su Norma Foral.

Puede no existir la Norma Foral como tal, ni otra Fuente del Derecho específica para el ejercicio de la potestad normativa de los TTHH, y siempre habrá una disposición dictable por las Juntas Generales de esas características, apta para materializar el hipotético valor y rango de ley formal de los TTHH.

Se ha desglosado la disposición dictable por las Juntas Generales y la Normal Foral, a efectos metodológicos de estudio, para saber qué es lo que aporta realmente la regulación de la Norma Foral a esta cuestión del valor y rango de ley formal.

7.2.-Encaje en el sistema de Fuentes del Derecho.

Esa disposición dictable no es una Fuente del Derecho concreta y específica configurada como tal, pero es una declaración de voluntad de la Institución que la dicta, con naturaleza de norma jurídica. Desde esta perspectiva, y aunque no tenga una configuración individualizada, es realmente una Fuente del Derecho. Por tanto, tiene que tener un encaje en el sistema normativo, el cual viene expresado como sistema de Fuentes del Derecho.

Dicho encaje ha de producirse como el de cualquier norma escrita.

Esta disposición dictable por las Juntas Generales encaja en el sistema de Fuentes del Derecho establecido en el Título Preliminar del Código Civil, a través de la previsión de norma escrita que, en genérico, realiza su artículo 1.

En efecto, se incorpora al Título Preliminar del Código Civil mediante su entrada en la "norma escrita" del artículo 1 del Código Civil ("ley" en la terminología de éste), insertándose en él sin violentarlo, como cualquier otra disposición o norma escrita, según se ha expuesto anteriormente[394].

8.-APTITUD DE LA DISPOSICION DE LAS JUNTAS GENERALES, PARA MATERIALIZAR UNA DISPOSICION CON VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL.

8.1.-Cumplimiento.

Las consideraciones precedentes abocan a estimar que la disposición de las Juntas Generales, como Institución representativa de la ciudadanía de los TTHH, es apta para materializar una disposición con valor y rango de ley formal, lo que supone el cumplimiento de la tercera condición necesaria para que las disposiciones de los TTHH puedan tener el indicado valor y rango de ley formal.

8.2.-Suficiencia del régimen común, e innecesariedad del régimen foral, para la aptitud analizada.

La configuración institucional de los TTHH, que se está manejando, está establecida por una regulación de ellos que pertenece al RFA.

Sin embargo, para llegar a la conclusión mantenida sobre la aptitud analizada, no es necesario acudir al régimen foral, pues es suficiente el régimen común.

[394] Capítulo 2, apartado 4.2.3.

En efecto, los criterios expuestos sobre el proceso normativo, la disponibilidad de una competencia, su amparo de una potestad normativa, la determinación de la Institución competente para su ejercicio, y la disposición dictable siempre por esa Institución, son criterios que se emplean en el régimen común.

Por ello, puede afirmarse que el régimen común es suficiente para la obtención de la conclusión en cuanto a la aptitud analizada, y que, para ello, resulta innecesario el RFA. Aunque también se puede llegar a la misma conclusión mediante éste último.

CAPITULO 6:

CONDICION SUFICIENTE PARA QUE LAS DISPOSICIONES DE LOS TTHH TENGAN VALOR Y RANGO DE LEY FORMAL: RECONOCIMIENTO DE SU POTESTAD LEGISLATIVA FORMAL, POR EL EAPV.

0.-.PLANTEAMIENTO.

Para que los TTHH tengan potestad legislativa formal, es necesario que cumplan varias condiciones.

En los Capítulos anteriores se ha acreditado el cumplimiento de tres condiciones que se consideran necesarias: que la competencia de los TTHH sea apta para garantizar la presencia de disposiciones con valor y rango de ley formal; que la identidad institucional de los TTHH sea apta para albergar disposiciones con valor y rango de ley formal; y que exista alguna disposición de los TTHH que sea apta para materializar una disposición con valor y rango de ley formal. Las citadas condiciones se refieren a todas las facetas de la configuración institucional de los TTHH que tienen alguna trascendencia en cuanto que puedan dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

Pero no son suficientes. Además, es preciso que los TTHH tengan atribuída la potestad legislativa formal, y ésa es, precisamente, la condición suficiente para que los TTHH puedan dictar disposiciones con valor y rango de ley formal. Ante ello, cabe preguntarse: ¿tienen los TTHH atribuída la potestad legislativa formal? ¿dónde y cómo la tienen atribuída?

El presente Capítulo pretende dar contestación a estas preguntas.

1.-.CUESTIONES IMPLICADAS EN EL RECONOCIMIENTO.

1.1.-Aptitud del EAPV para el reconocimiento de la potestad legislativa formal.

1.1.1.-Desde la perspectiva del régimen común.

Desde la perspectiva del régimen común, es el EAPV el instrumento apto para reconocer a los TTHH su potestad legislativa formal.

Dicha afirmación está amparada por el artículo 152-3 de la CE, el cual remite a los Estatutos de Autonomía para el establecimiento y configuración de las CTP de las CCAA, que en nuestro caso son los TTHH. Configuración que abarca la aptitud de la competencia, de la identidad institucional, y de la disposición de las Juntas Generales como Institución representativa de la ciudadanía, para dictar, garantizar, albergar y materializar, respectivamente, disposiciones con valor y rango de ley formal de los TTHH.

1.1.2.-Desde la perspectiva del régimen foral.

Desde la perspectiva del régimen foral, el EAPV es el instrumento decisivo de la actualización foral (en palabras del TC, interpretando la Disposición Adicional Primera de la CE), a la que pertenece la existencia y configuración de los TTHH. Configuración que abarca la aptitud de la competencia, de la identidad institucional, y de la disposición de las Juntas Generales como Institución representativa de la ciudadanía, para dictar, garantizar, albergar y materializar, respectivamente, disposiciones con valor y rango de ley formal de los TTHH.

1.1.3.-El EAPV, instrumento idóneo y suficiente.

Se ha acreditado que el EAPV es el instrumento idóneo para el reconocimiento de la potestad legislativa formal de los TTHH, tanto en el régimen común, como en el régimen foral.

Y además, es el instrumento suficiente para ese reconocimiento, porque, para ello, no es preciso el cumplimiento de ningún otro requisito adicional. Por éso, el reconocimiento estatutario ha sido calificado de condición suficiente para que las disposiciones de los TTHH tengan valor y rango de ley formal.

La doctrina mayoritaria también es de la opinión favorable a que es el EAPV el instrumento jurídico procedente para el reconocimiento de la potestad legislativa formal a los TTHH. Puede citarse a JIMENEZ ASENSIO[395], ALVAREZ CONDE [396] o FANLO LORAS[397].

MUÑOZ MACHADO[398] dice que "es más que notorio que la CE es la fuente de las fuentes, la norma de las normas, y es a ella donde hay que acudir para determinar cuál es la tipología de disposición con fuerza y rango de ley que pueden convivir en nuestro ordenamiento jurídico. Sin una determinación específica de la CE, no son posibles estas elevaciones subitáneas de rango, acordadas en virtud de supuestos derechos históricos durmientes durante los últimos treinta años".

Consideramos que no es necesario que la CE contenga una previsión explícita; lo que viene corroborado por la potestad legislativa formal atribuída a las CCAA constituídas por el sistema ordinario del artículo 146 de la CE, con el único soporte de sus respectivos Estatutos de Autonomía, sin ninguna previsión constitucional. En nuestro caso, la CE da cobertura al EAPV, tanto a través del artículo 152-3 de aquélla (dentro del régimen común), como mediante la Disposición Adicional Primera de la misma, según la interpretación que ha hecho de ella el TC, según se ha visto (dentro del régimen foral).

---

[395] JIMENEZ ASENSIO, R., *La Norma Foral en el sistema…*, en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa…,* obra citada, página 169.

[396] ALVAREZ CONDE, E. , *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010,* en VVAA *Blindaje...,* obra citada, páginas 84 y 85

[397] FANLO LORAS, A., *El Blindaje de las Normas Forales...,* en VVAA *Blindaje,* obra citada, página 164.

[398] MUÑOZ MACHADO, S., Crítica de la exclusión de las Normas Fiscales…, en VVAA Blindaje…, obra citada, página 52.

1.2.-Disyuntiva ley formal-reglamento autónomo o independiente.

1.2.1.-Disposicion dictable por las Juntas Generales, como referencia.

La doctrina y la jurisprudencia, cuando se pronuncian sobre esa disyuntiva, se refieren a la Norma Foral de las Juntas Generales. Pero en nuestro análisis, estamos siguiendo el desglose metodológico entre la disposición de las Juntas Generales y la Norma Foral, a fin de conocer cuál sea la aportación real de la regulación de esta última a la cuestión del valor y rango de ley formal[399].

Por ello, y a efectos de dicha disyuntiva, tomamos como referencia a la disposición de las Juntas Generales, y no a la Norma Foral, aunque lo dicho sobre aquélla también es de plena aplicación a ésta.

1.2.2.-Consideración de la ley como ley formal.

Se ha dicho en el Capítulo 2 que ley formal es aquella disposición que tiene el valor y rango de ley, porque procede de una Institución (Poder Legislativo), en ejercicio de una potestad legislativa formalmente atribuída para ello, y de acuerdo con un procedimiento específico para la elaboración de leyes.

Estimamos que, en el régimen común, el concepto de ley es el de la ley formal que se acaba de describir.

En el régimen foral, también rige el concepto de ley del régimen común, por lo que consideramos una disposición foral equivalente a la ley formal de régimen común[400].

---

[399] Se ha tratado de ese desglose en el Capítulo 5, apartado 7.1.2.
[400] Capítulo 3, apartado 7.2

Por ello, puede afirmarse que estamos considerando a la ley formal (común y foral), en la disyuntiva ante el reglamento autónomo o independiente.

1.2.3.-Negación de la opción de ley formal. Y sus excepciones. Búsqueda de otras opciones.

La generalidad de la doctrina y la unanimidad de la jurisprudencia vienen negando que la Norma Foral de las Juntas Generales (la disposición de las Juntas Generales, en nuestro análisis) tenga valor y rango de ley formal.

Pero, al mismo tiempo han buscado otras opciones, más allá de las fronteras del reglamento ejecutivo, tal como se acredita en los apartados siguientes[401].

DIEZ-PICAZO GIMENEZ[402], ante la aparición de la Ley Orgánica 1/2.010, "se pregunta "¿gozaban ya las Normas Forales fiscales de rango de ley?" y añade: "más aún tal vez cupiera sostener que las Normas Forales fiscales tenían ya rango de ley, sin necesidad de acudir al alambicado mecanismo técnico establecido por la Ley Orgánica 1/2.010. Esta es una cuestión sobre la que vale la pena reflexionar brevemente, porque puede resultar sumamente esclarecedora." A tal efecto sostiene:

> "Lo peculiar de las Normas Forales es que, dimanando de genuinas asambleas representativas, su subordinación a la CE y al bloque de la constitucionalidad no está mediatizada por la ley; y ello porque, como se vio más arriba, se ocupan de materias sobre las cuales no existen leyes (estatales o autonómicas) aplicables en los TTHH….

[401] CORCUERA ATIENZA, J. y GARCIA HERRERA, E.A *La constitucionalización de los derechos históricos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2.002, página 44: dan cuenta de la búsqueda de otras figuras.

[402] DIEZ-PICAZO GIMENEZ, L.M. *Notas sobre el blindaje de las Normas Forales fiscales,* en VVAA *El privilegio jurisdiccional de las Normas Forales fiscales vascas"* Instituto de Derecho Público. 2.010, página 77.

> Todo ésto significa que hay buenos argumentos para defender que las Normas Forales tienen, por su propia naturaleza, rango de ley. Esta opinión, aun siendo minoritaria en la doctrina, debe ser tomada en serio. Es importante recordar que es sólo la LTH la que niega el rango de ley a las normas forales, mientras que el EAPV nada dice a este respecto. Pues bien, por la misma razón por la que, según se ha visto más arriba, el rango de ley no puede ser dado por ley a quien no lo tiene, tampoco puede ser quitado por ley a quien ya lo tuviese. El art. 6-2 LTH no constituye, así, un argumento decisivo para negar el rango de ley a las Normas Forales.
>
> …….
>
> Pues bien, por todo lo expuesto, dista de ser descabellado sostener que las Normas Forales tenían ya rango de ley: si pacíficamente se dice que son reglamentos independientes, que son aprobados por asambleas directamente elegidas y que -con base en la D.A.1ª CE- pueden regular materias reservadas a la ley ¿qué diferencia presentan entonces con respecto a la ley? Ninguna, salvo el modo de impugnación".

Dicho autor dice que el más acabado desarrollo de esta tesis es el de JIMENEZ ASENSIO[403]. Pero consideramos que éste último se encuentra, más bien, en la opinión de que se trata de una Fuente del Derecho que pertenece al ordenamiento foral, por lo que exponemos su tesis en el correspondiente apartado posterior[404].

El presente trabajo sostiene que la disposición de las Juntas Generales tiene valor y rango de ley formal, y su acreditación se realiza a través de la exposición que se está realizando[405].

---

[403] JIMENEZ ASENSIO, R., *El sistema de Fuentes del Derecho*…, obra citada, página 143 y ss.

[404] Apartado 1.2.8.

[405] El autor de esta tesis también sostuvo este criterio en el trabajo que realizó y obtuvo el primer premio de un concurso convocado por los Colegios de Abogados y Procuradores de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba-Alava, en enero de 1.980, sobre *Articulación, Bases de Organización y Delimitación de Competencias de las Instituciones Autónomas previstas en el Estatuto de Autonomía de Euskadi: Gobierno Vasco, Parlamento Vasco, Juntas Generales y Diputaciones Forales.*

No obstante, esta tesis de la disposición de las Juntas Generales, como ley formal, es excepcional en el conjunto de la doctrina. La generalidad de la doctrina viene negando la naturaleza de ley formal, y, por éso, se ha visto en la necesidad de buscar otras opciones de valor y rango para la disposición de las Juntas Generales

1.2.4.-Irrelevancia del concepto de "ley material"

JIMENEZ ASENSIO[406], al plantearse si las Normas Forales son leyes "en sentido material", dice que "ha sido uno de los argumentos de la doctrina "foralista" para defender la peculiar naturaleza de estos productos normativos, porque lo que parece obvio es que el ámbito material de determinadas Normas Forales coincide en no pocos casos con el espacio reservado materialmente a la ley o, incluso, en campos que la ley, sea estatal o autonómica, había intervenido". Y añade que "es uno de los argumentos fuertes", aunque a su juicio no el más importante ni el único, que abona la tesis de que las Normas Forales son productos normativos que el ordenamiento jurídico general debería tratar igual que las leyes estatales o autonómicas. Coincidimos con esas palabras de dicho autor en cuanto que hay más argumentos.

CLAVERO AREVALO[407] dice que las Normas Forales (disposiciones de las Juntas Generales, en nuestro análisis) son "materialmente leyes", lo que parece optar por la "ley material" como la naturaleza de aquéllas.

FANLO LORAS[408] recoge la opinión de varios autores, sosteniendo la naturaleza de la Norma Foral (disposición de las Juntas Generales, en nuestro análisis), como "ley material" diciendo lo siguiente:

---

406 JIMENEZ ASENSIO, R. *La "norma foral" en el sistema de Fuentes del Derecho. Presupuestos conceptuales, problemas en torno a su naturaleza y esbozo de propuestas*, en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento Foral*. IVAP y Juntas Generales de Gipuzkoa, 2.006, página 161.

407 CLAVERO AREVALO, B., *El acceso a la autonomía de los Territorios Históricos: las Comunidades Forales.* Revista de Estudios Políticos nº 46-47, página 102.

> "Otros autores… sostienen el valor o fuerza de ley de las normas forales tributarias. Es el caso de F. DE LA HUCHA, quien sostiene que las normas forales que regulan los elementos esenciales de los tributos concertados sometidos al principio de reserva de ley tienen materialmente la fuerza de leyes; o de CASTELLS ARTECHE, para quien superado su anterior planteamiento de una reserva material a reglamento, admite que es posible ahora introducirnos en el novedoso ámbito de las "normas con fuerza de ley"; o de LASAGABASTER, que reconoce a las normas forales "fuerza de ley" porque desplazan a las normas estatales en el ámbito de su competencia; y AGUIRREAZKUENAGA, para quien estas normas tienen "valor material equiparable a leyes formales".".

Y asimismo señala[409] que PALMA FERNANDEZ, "pese a reconocer su rango reglamentario,… defiende… que las normas forales constituyen leyes en sentido material".

CASTELLS ARTECHE[410] dice que "es manifiesta…, la intención de equiparar a las Juntas Generales a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas,…", y añade que, "en coherencia podía pensarse que el componente normativo de las Juntas Generales superaba ya el espacio de una reserva material a reglamento, para introducirse en el novedoso ámbito de las normas con fuerza de ley, y por consiguiente, con sometimiento exclusivo al Tribunal Constitucional en paralelo detrimento de la jurisdicción contencioso-administrativa…", "restaba el paso de la reforma legal oportuna… de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional", y termina señalando que "no habiendo prosperado la mencionada reforma legal, la situación se hallaba en un evidente impasse". Los pasajes del citado autor que se han transcrito, parecen conducir, más bien, a la consideración de la disposición de las Juntas Generales como ley material, siendo ésa la razón por la que se ha

[408] FANLO LORAS, A., El Blindaje de las Normas Forales…, en VVAA El Blindaje, obra citada, página 190.
[409] Obra citada, página 186.
[410] CASTELLS ARTECHE, J.M., *Los regímenes especiales de la CAPV*, en VVAA *Tratado de Derecho Municipal*…, obra citada, página 4.413.

incluído en el presente apartado. El citado autor había dicho con anterioridad[411] que era necesaria la reforma de la LOTC para "proporcionar un mínimo de coherencia a todo el sistema, suministrando un basamento de rango y fuerza de ley a las disposiciones de las Juntas Generales, que evitara de este modo la incertidumbre ocasionada por su equiparación a los Parlamentos territoriales, sin que se les concediera legalmente tal título de leyes a sus productos normativos".

En realidad, pensamos que la consideración de la disposición de las Juntas Generales como "ley material", no resuelve la cuestión del valor y rango de aquélla. Porque, por muy "ley material" que sea, si su régimen jurídico (no sólo en su impugnación jurisdiccional, sino, también, en su configuración sustantiva) es el de un reglamento, aquella idea de "ley material" carece de operatividad.

ZARZALEJOS NIETO[412] expresa perfectamente esta idea cuando dice que "las normas forales emanadas de las Juntas Generales están dotadas de fuerza de ley material, aunque formalmente, en una jerarquía normativa preceptiva pudieran equipararse a preceptos reglamentarios autónomos independientes".

En definitiva, en nuestro Derecho, el valor y rango "formal" prima sobre cualquier consideración "material", por lo que, aunque haya razones para hablar de "ley material", si el valor y rango "formal" es de reglamento, a éste hay que estar.

El concepto de "ley material" puede tener relevancia en otros aspectos[413], pero no en el del valor y rango de las disposiciones, que responde al concepto formal.

---

411 CASTELLS ARTECHE, J.M., *La problemática jurídica actual de los Territorios Históricos vascos,* Revista de Estudios de la Administración Local, nº 291, Enero-Abril, 2.003, página 238.

412 ZARZALEJOS NIETO, J.A., *Reintegración Foral en los aspectos orgánicos: Diputaciones Forales y Juntas Generales*, en VVAA *Jornadas de Estudios sobre la actualización*…, obra citada, página 177.

413 Uno de ellos el de la atribución al TC del conocimiento de la impugnación de las Normas Forales fiscales, de lo que se tratará en el Capítulo 10.

Por ello, entendemos que hay que ir más allá, y consideramos que existen importantes argumentos para estimar que la disposición de las Juntas Generales tiene valor y rango de ley formal, o sea, que es una ley formal.

1.2.5.-Opción de reglamento por exclusión.

Tanto el TS como el TSJPV, cuando aluden a la naturaleza de las Normas Forales como reglamentos, la justifican en que, en su opinión, los TTHH y sus Juntas Generales no pueden dictar leyes por estar reservadas al Estado y a las CCAA.

En particular, el TSJPV[414] dice que "las Normas Forales no pueden quedar situadas en el mismo plano que las normas con rango de ley, bien sean del Estado, bien de la CA.… Y si las Normas Forales no pueden equipararse en cuanto a rango ni, expresado en términos generales y salvado el principio de competencia, en cuanto a fuerza vinculante, a la ley, necesariamente habrá que situarlas en un nivel distinto al que ocupan aquéllas, de suerte tal que, siguiendo el orden de fuentes del Derecho que se desprende del propio Texto Constitucional, será el espacio formal que ocupan las normas con rango inferior a la ley, esto es, los reglamentos, el que habrán de compartir las normas forales emanadas de las Juntas Generales".

El TSJPV[415] también dice que "las Normas Forales son, por defecto y por peculiares que puedan resultar, disposiciones de carácter inferior a la ley, o reglamentos, y no disposiciones con rango legal, únicamente atribuídas en el ámbito autonómico al Parlamento Vasco…".

[414] STSJPV 510/1.999, de 18 de junio (JT\1999\1618), FJ-3, párrafos cuarto y quinto.
STSJPV 39/2.000, de 20 de enero (JT\2000\1433), FJ-2, párrafo segundo.

[415] STSJPV 8/1.997, de 16 de enero (JT\1997\71), FJ-2, párrafo primero.
Se repite el texto en la STSJPV 14/1.997, de 16 de enero (JT\1997\173), FJ-2, párrafo primero; y en la STSJPV 151/1.999, de 22 de febrero (JT\1999\359), FJ-3, párrafo primero.

Por tanto, no emplean una argumentación consistente en que las disposiciones de las Juntas Generales cumplan los requisitos propios de un reglamento, por ser reputadas como tales, sino que se trata de una argumentación de exclusión o residual: como no son leyes, no pueden ser más que reglamentos, pues ambos tipos agotan las categorías de normas jurídicas en el sistema de Fuentes del Derecho.

1.2.6.-Descarte del reglamento ejecutivo.

Si se está ante una competencia exclusiva sobre materia sometida a una reserva material de ley, y no se pueden dictar más que reglamentos ejecutivos, no hay más remedio que pensar en que dicha competencia, así "nominalmente" exclusiva, no es "realmente" exclusiva, ya que se quedaría fuera de tal competencia la regulación de la materia en el ámbito de la reserva material de ley, que es donde no pueden entrar los reglamentos. De este modo, el valor y rango de la disposición reguladora, como reglamento ejecutivo, produciría el efecto de reducir el contenido de la competencia dejando sólo la regulación posible por reglamentos; la regulación por ley formal quedaría fuera de la competencia, con lo que ya no sería competencia "realmente" exclusiva.

Aplicando esa idea a nuestro supuesto, la consideración de la disposición de las Juntas Generales como reglamento ejecutivo, provocaría el efecto de reducir la competencia de los TTHH en toda la extensión de la reserva material de ley. De esta manera, las competencias a ellos atribuídas con el carácter de exclusivas, sólo lo serían "nominalmente", pues se verían minoradas en el ámbito de la reserva material de ley, de modo que no serían "realmente" exclusivas. CORCUERA ATIENZA y GARCIA HERRERA[416], a propósito de la atribución de competencias a los TTHH con carácter exclusivo, dicen que "produce perplejidad la existencia de competencias exclusivas en órganos de indudable naturaleza administrativa, cuyas normas tienen necesariamente carácter reglamentario.

[416] CORCUERA ATIENZA, J. y GARCIA HERRERA, M. A., *La constitucionalización de los derechos históricos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales 2.002, página 44.

Por consiguiente, el valor y rango de las disposiciones de las Juntas Generales tiene un efecto esencial sobre la competencia de los TTHH.

IBARRA ROBLES[417] dice que "fuera del ámbito correspondiente a la potestad de autoorganización, el ejercicio por los Territorios Forales de la potestad reglamentaria habrá de atenerse a la figura de los reglamentos ejecutivos".

Pero la generalidad de la doctrina estima que las disposiciones de las Juntas Generales tienen valor y rango de reglamento, aunque no de reglamento ejecutivo, porque se admite que pueden regular toda clase de materias, incluídas las sometidas a reserva material de ley, incluído el ámbito propio de dicha reserva (prototípicamente, las de la materia tributaria del Concierto Económico)[418].

Y así se pronuncia, también, la jurisprudencia.

El TC[419] ha dicho expresamente que "se trata de disposiciones normativas que, aunque no tienen naturaleza de meros reglamentos de ejecución de la ley estatal, carecen de rango de ley…".

Igualmente cabe citar toda la jurisprudencia que ha dicho que las disposiciones de las Juntas Generales pueden regular el ámbito de la reserva material de ley[420], lo que excluye cualquier posible naturaleza de reglamentos ejecutivos.

---

[417] IBARRA ROBLES, J. L., *La eficacia externa de las Normas Forales* en VVAA *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos,* Diputación Foral de Gipuzkoa-Servicio Editorial UPV, 1.986, página 583.

[418] ALVAREZ CONDE, M., *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicia*l, en VVAA *El privilegio jurisdiccional de las normas fiscales vascas, Instituto de Derecho Público*, 2.010, página 40, entre otros.

[419] STC 255/2.004, de 23 de diciembre, FJ-2, párrafo sexto.
STC 295/2.006, de 11 de octubre, FJ-3, párrafo segundo.

[420] Jurisprudencia citada en el Capítulo 4, apartado 4.4.3.

Probablemente, el efecto reductor sobre el perímetro de la competencia de los TTHH, haya estado presente en la doctrina y en la jurisprudencia, a la hora de descartar el reglamento ejecutivo, como el valor y rango de las disposiciones de las Juntas Generales. Pero, cualquiera que fuere la causa real, lo cierto es que la doctrina y la jurisprudencia han descartado al reglamento ejecutivo.

1.2.7.-Estado de opinión: favorable al reglamento autónomo o independiente frente a la ley formal.

La generalidad de la doctrina y la unanimidad de la jurisprudencia, si bien niegan que la Norma Foral de las Juntas Generales (la disposición de las Juntas Generales, en nuestro análisis) tenga valor y rango de ley formal, estiman que tiene valor y rango de reglamento autónomo o independiente.

Si se considera que la competencia exclusiva habilita para dictar disposiciones reguladoras de “toda” la materia objeto de esa competencia exclusiva (conforme a la extensión literal de exclusividad), y dicha competencia se proyecta a una materia sometida a reserva material de ley, y sólo cabe dictar reglamentos, no hay más que dos opciones:

-O bien considerar que la competencia, aún “nominalmente” exclusiva, no es “realmente” exclusiva, y que queda fuera de tal competencia la regulación de la materia en el ámbito de la reserva material de ley, que es en donde no pueden entrar los reglamentos. El valor y rango de reglamento produciría el efecto de reducir el contenido de la competencia dejando sólo la regulación posible por reglamentos; la regulación por ley formal quedaría fuera de la competencia, con lo que ya no sería competencia “realmente” exclusiva. Y esos reglamentos serían normalmente reglamentos ejecutivos.

-O bien considerar que la competencia no queda reducida, y que el reglamento puede regular la materia entera, incluso, en el ámbito de la reserva material de ley; o sea, el reglamento no tendría las barreras y limitaciones de los

reglamentos en general y, entre ellas, las limitaciones propias de la reserva material de ley. En tal caso, y con esa operatividad, sólo podría tratarse de reglamentos autónomos o independientes.

La doctrina y la Jurisprudencia han seguido la segunda opción, y propugnan que la Norma Foral de las Juntas Generales (disposición de las Juntas Generales, en nuestro análisis) sea considerada como reglamento autónomo o independiente.

Desde luego, si no se acepta el valor y rango de ley formal, y tampoco se acepta la restricción competencial a la que abocaría la consideración de la Norma Foral como reglamento (ordinario), no hay más opción posible que la del reglamento autónomo o independiente. Por ello, la negación del valor y rango de ley formal para la Norma Foral de las Juntas Generales, ha venido acompañada de la defensa de su naturaleza como reglamento autónomo o independiente.

A este respecto, resulta relevante la diferencia existente entre los reglamentos autónomos y los reglamentos independientes, que se ha expuesto en el Capítulo 2, apartado 4.3.4. El reglamento autónomo está vinculado directamente a la CE o al EAPV, sin interferencia o interposición de la ley formal. El reglamento independiente se produce al margen de la ley formal, y sin que necesite ninguna habilitación de la misma; pero la ley formal puede aparecer y, en tal caso, se coloca por encima del reglamento al modo del principio jerárquico de articulación, y le obliga a éste a su total observancia.

LEGUINA VILLA[421] fue pionero en señalar que las disposiciones de los TTHH (en nuestro análisis, disposiciones de las Juntas Generales, que son las del mayor valor y rango de los TTHH) son producto de una “potestad normativa autónoma”, “a través de normas jurídicas reglamentarias”, o sea, la naturaleza de

[421] LEGUINA VILLA, J. *Los Territorios Históricos Vascos: poderes normativos y conflictos de competencia.* Revista Española de Derecho Constitucional. Vol I, nº 3, septiembre-diciembre 1.981, página 63.

reglamentos autónomos[422]. Añade que "es obvio que, si el Estatuto de Autonomía ha acotado un ámbito de materias reservadas a la competencia exclusiva de las Corporaciones Forales, el Parlamento Vasco no podrá entrar en la regulación de tales materias[423]"; y de ahí se desprende que las disposiciones de las Juntas Generales, en ese ámbito de las competencias exclusivas de sus TTHH, estén directamente vinculadas al EAPV, que es lo que caracteriza al reglamento autónomo frente al reglamento independiente.

Dicho autor añade una observación final en la misma dirección justificativa del valor y rango de las disposiciones de las Juntas Generales como reglamentos (autónomos) y no como leyes formales. Dice que, si fueran leyes formales "no serían susceptibles de control jurisdiccional alguno"; no cabría el control de los Tribunales Contencioso-Administrativos porque éstos sólo conocen de las impugnaciones contra actos administrativos y disposiciones de categoría inferior a la ley; y tampoco sería viable el Recurso de Inconstitucionalidad ante el TC, porque ése solamente puede interponerse contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado o de las CCAA, no así de otros entes políticos o administrativos. No obstante, esa objeción ya no existe en la actualidad, a partir de la Ley Orgánica 1/2.010, que atribuye la impugnación de las Normas Forales fiscales al TC; y fuera de ese régimen impugnatorio, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es la que se ha ocupado de la impugnación de las Normas Forales hasta esa Ley Orgánica 1/2.010, y la que se sigue ocupando después respecto a las Normas Forales no fiscales.

Poco después, FERNANDEZ RODRIGUEZ [424] continúa en esa misma idea, diciendo lo siguiente:

> "Los reglamentos que los órganos forales de los TTHH emanen en el ámbito acotado por el artículo 37.3 del Estatuto

[422] Artículo citado, página 65.
[423] Artículo citado, página 82.
[424] FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R., *Los derechos históricos de los territorios forales,* Civitas-Centro de Estudios Constitucionales, 1.985, página 145.

> serán, en todo caso, pese a su rango, invulnerables a la ley, estatal o autonómica, que, de incidir sobre ellos, incurrirá, pese a su rango superior en nulidad de pleno derecho por manifiesta incompetencia. Esos reglamentos (no los demás que se produzcan fuera del círculo exclusivo del artículo 37.3, son reglamentos autónomos, engarzados directamente por el Estatuto (artículo 37.3), y con la CE (Disposición Adicional Primera), sin intermedio de ley alguna, igual que ocurre en Francia desde 1958 a raíz de la nueva configuración dada a la potestad reglamentaria por la Constitución gaullista. La potestad reglamentaria de las Juntas Generales dentro de este domaine reservé opera, pues, en un marco de doble decisión en todo equiparable al de la ley, aún sin poseer la fuerza vinculante propia de ésta. Esta es la única diferencia, que en el orden jurídico se traduce en la justiciabilidad de las normas forales ante los Tribunales de la jurisdicción-contencioso-administrativa"

Entre el artículo de LEGUINA VILLA en 1981, y la obra de FERNANDEZ RODRIGUEZ en 1985, existe un corto período de tiempo, pero esas opiniones jurídicas marcan una pauta generalizada en la doctrina en el sentido de considerar que las disposiciones de las Juntas Generales tienen la naturaleza de reglamentos autónomos. Criterio recogido unánimemente por la jurisprudencia.

Ese criterio de las disposiciones de las Juntas Generales como reglamentos autónomos, es expresado por GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ,[425] que recogen la conceptuación que se acaba de expresar. E, igualmente, en el conjunto de la doctrina sobre este extremo.

FANLO LORAS[426] dice que "la doctrina administrativista admite un ámbito normativo reservado al reglamento autónomo (FERNANDEZ, MARTIN MATEO, CASTELLS ARTECHE[427], MUÑOZ MACHADO, PALMA FERNANDEZ), que

[425] GARCIA DE ENTERRIA, E, y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R, *Curso de Derecho Administrativo,* Tomo I. Decimosexta edición, 2.013, página 397.

[426] FANLO LORAS, A., *El Blindaje de las normas forales…,* en VVAA *El Blindaje*, obra citada, página 186.

[427] Poco después, le considera en el ámbito de las "normas con fuerza de ley", por lo que ha sido citado en el apartado relativo a la "ley material".

explicaría la posición y capacidad del desplazamiento de dichas normas en el sistema de fuentes, incluídas las leyes estatales o autonómicas".

ALONSO ARCE[428] dice que "lo que debe entenderse es que las normas Forales de los TTHH no son leyes en el sentido formal, son reglamentos (especiales en cierta medida por regular materias sujetas al principio de reserva de ley"), pero es que tampoco necesitan ser leyes"; "esas Normas Forales es cierto que no van a ser simples reglamentos, aunque éste sea su valor jurídico, sino que cualitativamente se van a distinguir de otras normas reglamentarias, porque van a regular materias con reserva de ley y con preferencia y exclusión de cualquier otro poder normativo del Estado"; "ahora bien, a efectos prácticos cumplen las mismas finalidades que una norma legal, ya que son emitidas por el órgano de máxima representación popular del subsistema jurídico del TH, con pleno respeto al principio democrático y por medio de un procedimiento de elaboración formalizado y similar al procedimiento de elaboración y aprobación de las leyes. Regula las materias de que se trata de la misma forma que las leyes…. Y van a tener un procedimiento de elaboración y ejecución similar al de las leyes, con un valor práctico similar al de las mismas, y creo que con el mismo respeto a las garantías a los ciudadanos que pretende establecer el ordenamiento jurídico con el principio de reserva de ley". Estas consideraciones del citado autor reconducen su posición a la naturaleza de las disposiciones de las Juntas Generales como reglamentos autónomos.

ZARZALEJOS NIETO[429] dice: "con todas las reservas del caso, estimo que las normas forales emanadas de las Juntas Generales están dotadas de fuerza de ley material, aunque formalmente, en una jerarquía normativa preceptiva, pudieran equipararse a preceptos reglamentarios autónomos o independientes".

---

[428] ALONSO ARCE, I. *Naturaleza de las Normas Forales de los TTHH del País Vasco y su posición en el ordenamiento jurídico,* Fórum Fiscal de Bizkaia, 1 de septiembre de 1.998, página 3.

[429] ZARZALEJOS NIETO, J.A., Reintegración foral en los reglamentos orgánicos: Diputaciones Forales y Juntas Generales, en VVAA Jornadas de Estudios sobre la Actualización de los Derechos Históricos Vascos, Diputación Foral de Gipuzkoa-Sección Editorial UPV, 1.986, página 177

ELICEGUI MENDIZABAL[430] también considera que las Normas Forales (disposiciones de las Juntas Generales, en nuestro análisis) son "normas reglamentarias peculiares"; pero añade que son, en ocasiones, "Normas con el valor jurídico de leyes formales" (reconducibles a reglamentos autónomos), "reglamentos autónomos" y "reglamentos ejecutivos", según los casos que contempla; se realiza su exposición en el apartado 1.2.9 sobre "otras opciones", aunque merece señalarse aquí que su opinión principal gira en torno al reglamento independiente.

La LTH, aunque no lo dice expresamente, parece acogerse también a esta idea, ya que los artículos 7 y 8 atribuyen a los TTHH competencias exclusivas y competencias de desarrollo normativo, que comprenden una potestad normativa diferente a la potestad reglamentaria. Sin embargo, el artículo 6-2 de la LTH, en sentido contrario, dice que las disposiciones de las Juntas Generales no tienen el valor y rango de ley formal. Combinando ambos preceptos, la única opción compatible con ellos es la de considerar que las disposiciones de las Juntas Generales tienen el valor y rango de reglamento autónomo.

Por consiguiente, se dice que las disposiciones de las Juntas Generales tienen valor y rango de reglamento, pero de reglamento autónomo o independiente.

Muy tempranamente, la Audiencia Territorial de Pamplona[431] ya apuntaba a que las disposiciones de los TTHH no eran unos reglamentos cualesquiera, sino con un efecto similar a la ley formal, lo que conduce a su consideración generalizada como reglamentos independientes o autónomos.

---

[430] ELICEGUI MENDIZABAL, E., *Las Instituciones Forales*, en VVAA *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco III*, IVAP 1.991, página 1.490.

[431] SATP de 11 de noviembre de 1.986. Tomamos la referencia de ELICEGUI MENDIZABAL, L., *Las instituciones forale*s, en VVAA *Estudios…."* Obra citada, página 1489.

La jurisprudencia ha empleado la expresión de “reglamentos autónomos” para referirse a la Norma Foral de las Juntas Generales (disposición de las Juntas Generales, en nuestro análisis).

El TS[432] ha dicho a este respecto:

> “… si bien dichas Normas Forales tienen una naturaleza reglamentaria (pues las Leyes de la Comunidad Autónoma Vasca emanan sólo de su Parlamento), su posición en el ordenamiento general es singular, pues se ordenan directamente al Estatuto de 1979 y a la Constitución sin intermedio de Ley alguna, ni estatal ni autonómica (dentro del respeto al régimen de concierto con el Estado), que son insusceptibles de invadir el marco reservado con exclusividad a los ordenamientos forales por la Disposición Adicional Primera de la Constitución y por el Estatuto de 1979, de modo que vienen a configurar unos «reglamentos autónomos en sentido propio»…”

Este pronunciamiento constituye una línea jurisprudencial del TS[433].

El TS ha utilizado, también, otras expresiones, para referirse a esas disposiciones, como la de “potestad de nuevo cuño”[434], o la de “potestad normativa sui generis”[435], o la de “disposición de carácter general de superior rango no ley”[436]. Pero, al reconocer únicamente el rango reglamentario, todas esas expresiones quedan subsumidas en el “reglamento autónomo”.

En el mismo sentido, el TSJPV[437], aunque es crítico con este planteamiento, dada la inexistencia de reserva reglamentaria.

---

[432] STS de 3 de mayo de 2.001 (RJ\2001\72031), FJ-11.
[433] STS de 16 de mayo de 1.991 (RJ\1991\4108).
STS de 9 de diciembre de 2.004 (RJ\2005\130).
STS de 30 de marzo de 2.012 (RJ\2012\5161).
STS de 29 de octubre de 2.012 (RJ\2012\10511).
[434] STS de 3 de mayo de 2.001 (RJ\2001\7231), FJ-11.
[435] STS de 9 de diciembre de 2.004 (RJ\2005\130).
[436] STS de 29 de octubre de 2.012 (RJ\2012\10511).
[437] STSJPV 417/2.005, de 10 de junio (JT\2005\1108) FJ-2.

También ha habido opiniones doctrinales críticas con esta opción del reglamento autónomo o independiente. LOJENDIO IRURE[438] dice que "el instrumento normativo de los reglamentos autónomos es ajeno a nuestro ordenamiento, y sería muy forzado tratar de "incrustarlo" en éste al solo efecto de explicar la naturaleza de las normas forales". HERRERO DE MIÑON[439] dice que "la índole reglamentaria de las normas forales no explica su inmunidad frente al legislador y su condición de reglamentos autonómicos resulta una clasificación exótica en nuestro sistema y que, en su momento, rechazó el propio constituyente".

1.2.8.-Opción de disposición perteneciente al ordenamiento foral.

JIMENEZ ASENSIO[440] dice lo siguiente:

> "… formalmente la ley es una categoría normativa ajena al ordenamiento foral como ordenamiento propio. La Norma Foral no tiene, en efecto, rango de ley, pero no porque lo presuma el Estatuto de Autonomía o lo diga expresamente la Ley de Territorios Históricos, sino porque, simple y llanamente, el "rango de ley" es un elemento superfluo para calificar la naturaleza de la Norma Foral. Es una obviedad, amén de gratuito, reconocer que sólo los productos normativos del Parlamento Vasco tienen rango de ley: pues el rango de la ley autonómica, como es obvio, surte efectos exclusivamente en el interior del ordenamiento autonómico de las instituciones comunes, pero no puede extenderse tal calificación a la caracterización de un tipo de normas, como las Normas Forales, que actúan en un subsistema normativo diferente, aunque interrelacionado. Dicho de otro modo: el rango, como grado en la jerarquía de las normas, actúa sólo en el interior de cada sistema o subsistema normativo. No cabe duda de que, tal como hemos visto, en cada ordenamiento foral específico el rango de las Normas Forales es superior al de los Reglamentos dictados por las respectivas Diputaciones Forales. En el fondo, pues, el

[438] LOJENDIO IRURE, I.M., *La Disposición Adicional Primera y los Derechos Históricos*, en VVAA *Jornadas de Estudios sobre la Actualización*…, obra citada, página 437.
[439] HERRERO DE MIÑON, M., *Idea de los Derechos Históricos,* 1.991, página 91.
[440] JIMENEZ ASENSIO, R. *El sistema de Fuentes del Derecho*…, obra citada, página 165.

problema se reduce a una mera cuestión de denominaciones: el modo y manera de calificación formal de los productos normativos de los ordenamientos forales no coincide, en cuanto a sus normas primarias, con el existente en el ordenamiento estatal o en los autonómicos".

Y posteriormente, JIMENEZ ASENSIO[441] dice también[442]:

"Para centrar el objeto de esta ponencia, conviene que recuerde cuál es el fondo de mi tesis (por cierto, apenas compartida por nadie hasta la fecha, lo cual es buena muestra de mi escasa capacidad de persuasión) en torno a la naturaleza de esas peculiares normas jurídicas de los TTHH vascos: la Norma Foral es una disposición normativa aprobada por un órgano representativo homologable a todos los efectos a un Parlamento que dispone, en el ámbito de las competencias del TH, de fuerza activa de ley y de una fuerza pasiva semejante a la de la ley, y que en coherencia con esos presupuestos debe ser enjuiciada por el TC a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad previstos en la LOTC."

Y añade[443]:

"Y el razonamiento que hasta ahora hemos seguido presenta el siguiente trazado; si las Normas Forales son "leyes" en sentido formal y material, si tienen "rango de Norma Foral", equivalente en su ordenamiento interno al de la ley en el suyo, si no se denominan "leyes" simplemente porque tal noción es ajena al ordenamiento foral, si el juicio sobre su adecuación al ordenamiento jurídico es principalmente competencial y debe tomar como referencia a las "normas parámetro" que conforman el denominado "bloque de la constitucionalidad" ¿por qué se le niega una vez sí y otra también a la Norma Foral el "privilegio jurisdiccional" que dispone la ley de que sus normas sean sólo enjuiciadas por la jurisdicción constitucional a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad?"

---

[441] JIMENEZ ASENSIO, R. *La "norma foral" en el sistema de Fuentes del Derecho. Presupuestos conceptuales, problemas en torno a su naturaleza y esbozo de propuestas,* en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento Fora*l. IVAP y Juntas Generales de Gipuzkoa, 2.006, página 143 y ss.

[442] Obra citada, página 144.

[443] Obra citada, página 167.

El citado autor parece situarse en la órbita de la consideración de la Norma Foral (disposición de las Juntas Generales, en nuestro análisis) como perteneciente al ordenamiento foral, aunque también alude a la "ley en sentido formal y material". Consideramos que la Norma Foral (disposición de las Juntas Generales, en nuestro análisis), tiene valor y rango de ley formal, y a su acreditación responde el objeto de este trabajo. Pero discrepamos de ese autor en que la "ley" sea ajena al ordenamiento foral, pues, tal como se ha acreditado antes, según el régimen común, es "expresión de la voluntad popular"[444], y ello conecta directamente con el principio democrático que es uno de los ejes esenciales de la CE y de nuestra sociedad política, por lo que debe reputarse que entraña, también, un límite a la actualización foral y que, en consecuencia, rige, también, en el ámbito del régimen foral.

LOJENDIO IRURE[445] dice que las Normas Forales (disposiciones de las Juntas Generales, en nuestro análisis), son normas sin precedentes, singulares, pertenecientes al ordenamiento foral.

VAZQUEZ ALONSO[446] sostiene que "estas normas sólo pueden comprenderse como "categoría jurídica singular", que encuentra acomodo en nuestro sistema de Fuentes a través de la Disposición Adicional Primera", y añade que "estamos aceptando la existencia en nuestro ordenamiento de una fuente normativa específica que no puede asimilarse al reglamento".

1.2.9.-Otras opciones.

---

[444] Preámbulo de la CE.

[445] LOJENDIO IRURE, I. M.:
-*La Disposición Adicional Primera y los Derechos Históricos,* en VVAA *Jornadas de Estudio sobre la Actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Diputación Foral de Gipuzkoa-Servicio Editorial UPV, 1.986, página 435 y ss.
-*La Disposición Adicional Primera de la CE*, IVAP, 1.988, página 110.

[446] VAZQUEZ ALONSO, V.J. *Apuntes sobre el control de la norma foral fiscal por el TC*, en VVAA *El poder normativo de Bizkaia en un contexto multinivel y transnacional. Restos y desafío*s. (GORDILLO PEREZ, L. I., Coordinador) Deusto Digital 2.012 página 96.

ELICEGUI MENDIZABAL[447], al referirse a las Normas Forales (disposiciones de las Juntas Generales, en nuestro análisis), dice que "hay que concluir que son normas reglamentarias peculiares…, que surgen al mundo del Derecho como Normas Forales y que se significan por su distinta naturaleza, en relación con la materia que desarrollan". Y añade que "resulta por tanto que las Normas Forales de las Juntas Generales son en ocasiones:

-Normas con el valor jurídico de leyes formales, cuando regulan materias como la tributaria que la CE reserva a la ley.

-Reglamentos autónomos, cuando regulan materias en que el TH tiene competencia exclusiva, sin necesidad de previo desarrollo legislativo. Dichas Normas Forales se ordenan directamente al Estatuto de Autonomía y a la CE.

-Y finalmente reglamentos ejecutivos, cuando desarrollan la legislación del Estado o de la CA en las materias en que ostentan competencias de desarrollo y ejecución.".

Dado que el citado autor considera que, en todo caso, se trata de "normas reglamentarias", el primero de esos grupos sería, también, de reglamentos autónomos, como los del segundo grupo. Pero como se refiere a más de una naturaleza, es por lo que se ha incluído en este apartado del trabajo.

J. L. AURTENETXE y RAZQUIN LIZARRAGA[448] se han pronunciado en los siguientes términos: el primero dice que, "si las Normas Forales no son leyes en sentido verdadero y propio, parece que tampoco les conviene la caracterización de

[447] ELICEGUI MENDIZABAL, L., *Las Instituciones Forales*, en VVAA *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco III*. IVAP, 1991, página 1.490.

[448] J.L. AURTENETXE, *El papel de las Juntas Generales de los TTHH en el proceso político vasco,* en VVAA *Simposium sobre el Estatuto Vasco de 1.936*, página 133-134. RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. *Organización Foral y Hecho Diferencial,* en VVAA *Estado Autonómico y Hecho Diferencial de Vasconia,* Donostia-San Sebastián, 2.000, página 255; y *Las funciones y las competencias de las Juntas Generales,* en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento Foral.* IVAP y Juntas Generales de Gipuzkoa, 2.006, página 80.

los Reglamentos…"; y añade que malamente pueden encajar "unas disposiciones de carácter general que nacen de una asamblea representativa". El segundo dice que "no reciben la calificación formal de leyes", y que "son normas que no tienen rango de ley pero que sí cumplen el principio de reserva de ley…". Como no expresan una opción específica, es por lo que se ha incluído en este apartado.

GORDILLO PEREZ y MUGICA ALCORTA[449] dicen que "tal vez sea pronto para clarificar definitivamente esta especie normativa. Tal vez sea necesario dar tiempo para que decante su verdadera naturaleza". Pero no puede ignorarse que "los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido"[450]; y "en ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso"[451]. Por tanto, siempre ha de existir una posible resolución para todo conflicto o cuestión que se plantee, también para éste del valor y rango de la disposición de las Juntas Generales, en cualquier momento.

1.2.10.-Relevancia de la distinción ley formal - reglamento autónomo o independiente.

La relevancia de la distinción entre ley formal y reglamento (en general), se manifiesta en los siguientes aspectos:

-Sumisión al Derecho (principio de legalidad,…).

---

[449] GORDILLO PEREZ, L. y MUGICA ALCORTA, R. *Introducción al sistema normativo foral de los TTHH*, en VVAA *El poder normativo de Bizkaia en un contexto multinivel y transnacional. Retos y Desafíos* (GORDILLO PEREZ, L.I., coordinador), Deusto Digital 2.012, página 19.

[450] Artículo 1-7 del CC.

[451] Artículo 89-4 de la Ley 30/1.992, citada. Y artículo 88-5 de la Ley 39/2.015, de 1 de octubre, (del Estado), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

-Reserva material de ley.

-Inderogabilidad singular de reglamentos.

-Carácter normativo o singular y su incidencia.

-Retroactividad.

-Inaplicación de la norma antijurídica.

-Procedimiento de elaboración.

-Impugnación (jurisdiccional, interesados, …)

-Medidas cautelares.

El valor y rango de la disposición de las Juntas Generales, tiene incidencia en la configuración y protección de dicha disposición.

No obstante, interesa destacar que la distinción es irrelevante en dos aspectos importantes; aunque en la contraposición entre ley formal y reglamento autónomo o independiente, específicamente.

En primer lugar, la distinción es irrelevante en cuanto a la materia a regular. Tanto la ley formal como el reglamento autónomo o independiente regulan la misma materia y con la misma extensión competencial, incluso en el ámbito de una reserva material de ley (por hipótesis de trabajo en los reglamentos autónomos o independientes).

En segundo lugar, la distinción es, también, irrelevante en cuanto a la articulación con las demás disposiciones:

-En el ámbito interno de cada TH, se ha visto que las disposiciones y normas jurídicas están relacionadas por el principio de jerarquía, por disponerlo así la normativa dictada por los TTHH. En virtud de dicho principio de jerarquía, una norma es de aplicación preferente respecto a otra, por provenir de un órgano que se considera superior respecto al emisor de la segunda; preferencia que se produce en todo el ámbito de cada una de esas normas (por ejemplo, una ley y un reglamento del mismo ente público). La normativa de los TTHH establece que la Norma Foral de las Juntas Generales (en nuestro análisis, la disposición de las Juntas Generales), son superiores en rango a los reglamentos de la Diputación Foral. El principio de jerarquía viene a reflejar la posición institucional u organizativa que ostentan, entre sí, las Instituciones autoras de las normas objeto de la articulación.

-En la proyección externa de las normas jurídicas, o sea, frente a normas jurídicas emanadas de otros entes públicos, rige el principio de competencia, según el cual una norma es de aplicación preferente respecto a otra, porque proviene del ente público competente para la regulación de esa materia; preferencia que se produce en el ámbito de la regulación que es de competencia de la primera (así se articulan las normas emanadas de entes públicos diferentes). No hay ninguna norma jurídica que determine el modo de articulación de la disposición de las Juntas Generales con disposiciones de otros entes públicos (por ejemplo, del Estado o de la CAPV). El TC ha sentado el principio de competencia para la articulación entre disposiciones del Estado y de las CCAA, en base a la competencia que tienen atribuída estas últimas. Ese mismo criterio puede traerse respecto a la disposición de las Juntas Generales, pues consiste en el ejercicio de una competencia y, además, determinada en el EAPV (como las competencias de la CAPV), o al amparo del mismo (la LTH); cuando menos, en el ámbito de la competencia foral (aunque también habría que predicar ese mismo principio para la competencia común local provincial, debido a la posición de autonomía que tienen reconocidas las Provincias).

-Las indicadas reglas de articulación no varían porque la disposición de las Juntas Generales sea considerada como ley formal o como reglamento autónomo o independiente.

Estos son aspectos importantes.

Pero también hay otros aspectos en los que la distinción entre ley formal y reglamento autónomo o independiente es importante. Por ejemplo, el régimen impugnatorio y la legitimación para impugnar. Y todos los demás aspectos referidos antes.

Por tanto, la disyuntiva planteada no tiene la misma relevancia que la que tienen la ley formal y el reglamento (no autónomo o no independiente); pero también tiene bastante importancia.

1.3.-Complejidad del análisis.

1.3.1.-Metodologia inversa a la habitual.

El valor y rango de la disposición de las Juntas Generales es la primera cuestión compleja de la misma. Otras cuestiones también lo pueden ser, pero, de alguna manera, hundirán sus raíces en la problemática del valor y rango de esa disposición; como ocurre con el régimen de impugnación jurisdiccional establecido por la Ley Orgánica 1/2.010.

Esa complejidad deriva, en primer término, de la necesidad de realizar una operación de interpretación jurídica del EAPV.

Pero además, y muy singularmente, la complejidad viene unida al proceso metodológico que ha de seguirse.

Normalmente, y así ocurre en otros Niveles Territoriales, estatal y autonómico, el valor y rango de una ley (en su concepto de ley formal), se deduce de la naturaleza de la Institución que la dicta (Poder Legislativo, Administración Pública,…).

Pero aquí, hay que seguir el proceso metodológico inverso. Del valor y rango de una disposición, se deducirá la naturaleza de la Institución que la dicta.

Esta es una peculiaridad importante en este tema, que determina su singularidad en el escenario propio de este tipo de asuntos respecto a otros Niveles Territoriales.

Se ha dicho antes que la ley formal es aquella disposición que tiene el valor y rango de ley porque procede de una Institución (Poder Legislativo), en ejercicio de una potestad legislativa formalmente atribuída a ella. La peculiaridad mencionada no supone salirse de ese concepto de ley formal, pero sí supone una inversión de la metodología necesaria para deducir que estemos en presencia de una ley formal. Ante la falta de una disposición explícita sobre la naturaleza de aquella Institución y potestad legislativa formal atribuída a ella, habrá que realizar una interpretación jurídica de todas las circunstancias concurrentes a fin de deducir que una disposición tenga esa naturaleza de ley formal, y sólo a partir de ella, podrá deducirse, a su vez, que su Institución autora es Poder Legislativo, y que dispone de una potestad legislativa formal.

1.3.2.-Inercia, prejuicios y nuevas categorías.

Tiene razón JIMENEZ ASENSIO [452] cuando dice que este problema "no puede ser resuelto exclusivamente con criterios y dogmas importados de otros contextos, sino que la solución estriba únicamente en explicar el fenómeno en clave endógena; esto es, a través de las innegables peculiaridades que ofrece el

[452] JIMENEZ ASENSIO, R. *La "norma foral" en el sistema*…, en VVAA L*as Juntas Generales de Gipuzkoa*…, obra citada, página 144.

sistema de Fuentes del Derecho de la CA, que…. no tiene parangón con el resto de subsistemas autonómicos y que revela una clara manifestación de asimetría en su configuración".

PORRES AZKONA[453] recoge diversas reflexiones de AZAOLA entre las que se encuentra la siguiente: "corresponde a la teoría explicar la realidad; no a la realidad plegarse a las rigideces de la teoría. Si la doctrina no logra explicar satisfactoriamente un orden político que ha dado pruebas de su estabilidad y de su eficacia, será ella la que deberá cambiar para ajustarse a éste, y no viceversa".

En la misma línea, HERRENO DE MIÑON[454] dice: "cuando la realidad es más rica que las categorías existentes, la buena dogmática ha sido y debe ser capaz de acuñar nuevas categorías, en lugar de reiterar las ya viejas como dogmas. Esta es la diferencia entre dogmática y dogmatismo".

CASTELLS ARTECHE[455], refiriéndose a la problemática que rodea a los TTHH, precisa: "Todo menos permanecer en el presente reino de la oscuridad y de la incertidumbre, ante un camino abierto pero sin que se avizore, al menos de forma suficiente, el final del trayecto".

Por tanto, no hay otra alternativa, a pesar de lo compleja y costosa que sea, que la de ¡manos a la obra!

Es en asuntos tan singulares y complejos como éste, en los que hay que extremar el análisis técnico, sin permitir la más mínima influencia de la inercia y de los prejuicios; haciendo que prime el rigor objetivo sobre el voluntarismo subjetivo. Y si ello conduce a nuevas categorías, ¡bienvenidas sean! Toda ciencia está en constante dinámica, y si no es que está muerta o no es ciencia. Con mayor razón el

[453] PORRES AZKONA, J., *Política y Derecho. Los Derechos Históricos Vascos*. IVAP, 1.992, página 185.
[454] HERRERO DE MIÑON, M., *Idea de los Derechos Históricos*. Madrid 1.991, página 72.
[455] CASTELLS ARTECHE, J.M., *La problemática jurídica actual de los TTHH vascos*. REVL nº 291, Enero-Abril 2.003, página 250.

organismo vivo que es la sociedad, y su organización política, como lo demuestra la historia de las ideas y de las Instituciones.

Este no es más que uno de esos supuestos.

1.3.3.-Ordenación expositiva.

En primer lugar, se acredita el reconocimiento efectivo, por el EAPV, de la potestad legislativa formal de los TTHH, y ello, con una doble perspectiva: por una parte se formula una tesis sobre esa cuestión, y por otra parte, se analizan los argumentos que se han esgrimido en contra de esa tesis.

En segundo lugar, y con carácter subsidiario, para el supuesto de que no se estimara acreditado ese reconocimiento efectivo por el EAPV, se exponen varios criterios de interpretación del mismo EAPV, que son favorables a la ley formal frente al reglamento autónomo o independiente.

2.-RECONOCIMIENTO EFECTIVO POR EL EAPV (I): FORMULACION DE UNA TESIS.

2.1.-Reconocimiento mediante el cumplimiento de las condiciones necesarias.

En los Capítulos anteriores se ha acreditado que la competencia, identidad institucional y disposición de las Juntas Generales, de los TTHH, son aptas para garantizar, albergar y materializar, respectivamente, disposiciones con valor y rango de ley formal.

Pero se ha realizado ese análisis de modo individualizado, aislando cada una de ellas respecto de las otras y de cualesquiera circunstancias y requisitos. Solamente se trataba de saber si cada una de esas tres determinaciones, en sí mismas consideradas, en los términos en que están configuradas, tienen esa

aptitud para garantizar, albergar y materializar disposiciones con valor y rango de ley formal.

No obstante, la posibilidad de dictar esas disposiciones con valor y rango de ley formal, dependerá de que tales determinaciones (competencia, identidad institucional y disposición de las Juntas Generales) formen parte de la configuración efectiva de los TTHH, que haga el EAPV como instrumento idóneo para ello; o sea, el EAPV ha de contener un reconocimiento de la potestad legislativa formal de los TTHH, a través de la inclusión de las tres citadas determinaciones en el régimen estatutario de los mismos.

Pues bien, las tres determinaciones indicadas, se encuentran establecidas en el EAPV, tal como se ha puesto de manifiesto en cada uno de los Capítulos anteriores:

-La competencia allí analizada es la que atribuye a los TTHH el EAPV.

-La identidad institucional analizada es la asignada a los TTHH por el EAPV.

-La disposición de las Juntas Generales allí analizada es la configurada por el EAPV, a través de su configuración de las Instituciones representativas de los TTHH.

La inclusión que hace el EAPV de las tres citadas determinaciones, como parte de la configuración y régimen jurídico de los TTHH, es suficiente para estimar reconocida la potestad legislativa formal por dicho EAPV a favor de ellos.

Por ello, procede considerar que el EAPV reconoce la potestad legislativa formal de los TTHH, a través de las determinaciones mencionadas, que cumplen, desde su respectivo ángulo, las condiciones necesarias para garantizar, albergar y materializar disposiciones con valor y rango de ley formal. No hay, pues, razón alguna para negar la potestad legislativa formal a los TTHH.

¿Qué más se puede pedir?

No se trata solamente de la acreditación del valor y rango de ley formal, desde la competencia (aunque debería ser suficiente, por el juego combinado de la competencia exclusiva en materia sometida a reserva material de ley, pues ello provoca necesariamente la presencia de la ley formal, lo que supone una garantía de la presencia de dicha ley formal). Sino también desde su encaje en la identidad institucional y en la disposición de las Juntas Generales, abarcando todas las facetas afectadas por esta cuestión del valor y rango de ley formal.

Todas ellas son condiciones necesarias, pero no todas ellas tienen la misma incidencia en la cuestión planteada. La competencia es la que garantiza la presencia de disposiciones con valor y rango de ley formal de los TTHH. Las otras dos, identidad institucional y disposición de las Juntas Generales, entrañan una configuración institucional de los TTHH apta para canalizar la indicada potestad legislativa formal. El conjunto de todas ellas, en el EAPV, acredita el reconocimiento de la potestad legislativa formal de los TTHH.

En suma, los TTHH tienen TODO para entender que disponen de la potestad legislativa formal, o sea, de la potestad para dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

2.2.-La cuestión de la inexistencia de reconocimiento explícito.

Una de las razones que se suelen esgrimir de manera generalizada para negar la potestad legislativa formal de los TTHH, es la de que no está reconocida en la CE ni en el EAPV.

En un principio, se pensó que la atribución de potestad legislativa formal a los TTHH podía tener soporte en el artículo 25-1 del EAPV, al decir que “el Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa,…, todo ello sin perjuicio de las

competencias de las Instituciones a que se refiere el artículo 37 de este Estatuto" (o sea, los TTHH). El inciso final "sin perjuicio…" vendría a indicar que la potestad legislativa se repartía ente el Parlamento Vasco y los TTHH.

Pero esa idea fue descartada enseguida.

LEGUINA VILLA[456] dice que ese inciso "establece una cláusula de salvaguardia inespecífica de <<las competencias>> de las Instituciones provinciales forales, pero no declara que esta salvedad tenga por objeto potestad legislativa alguna de los territorios históricos".

FERNANDEZ RODRIGUEZ[457] dice que "la potestad legislativa no puede presumirse, ni deducirse a sensu contrario de la interpretación de un texto estatutario que dista mucho de afirmar expresamente su existencia"

ALONSO ARCE[458] dice que "TOMAS-RAMON FERNANDEZ y JUAN ALFONSO SANTAMARIA PASTOR han venido a afirmar que el artículo 25-1 del Estatuto Vasco "es una pura delimitación negativa de la competencia del Parlamento Vasco, no una atribución positiva de la potestad legislativa",…".

Coincidimos con esos autores en que el inciso final del artículo 25-1 del EAPV no tiene un carácter atributivo de potestad legislativa formal a los TTHH. Pero consideramos que esa atribución se produce en base a otros preceptos del mismo EAPV, que incluyen las tres citadas determinaciones, sobre la competencia y demás características institucionales de los TTHH.

Desde luego la CE no se refiere a ello "explícitamente", pero contiene el soporte jurídico de que pueda tener lugar, que es la Disposición Adicional Primera

[456] LEGUINA VILLA, J. *Los TTHH Vascos: poderes normativos…,* obra citada, página 66-67.
[457] FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R., *Los derechos históricos de los territorios forales*, obra citada, página 141-142.
[458] ALONSO ARCE, I., Naturaleza de las Normas Forales…, obra citada, página 7.

de la CE sobre el régimen foral, y, en su virtud, también el articulo 152-3 de la CE sobre las CTP de las CCAA.

En cuanto al EAPV, no contiene ningún pasaje que diga “explícitamente” que los TTHH tienen potestad legislativa formal. Pero tampoco contiene ningún pasaje que diga “explícitamente” que las disposiciones de las Juntas Generales tienen naturaleza de reglamentos. En realidad, el EAPV carece de todo pronunciamiento “explícito” sobre el valor y rango de las disposiciones de las Juntas Generales. Por ello, puede afirmarse, también, que el EAPV carece de todo pasaje que suponga un impedimento “explícito” para considerar que los TTHH disponen de potestad legislativa formal.

No obstante, el EAPV contiene todas las determinaciones acreditativas de la atribución de potestad legislativa formal a los TTHH, dada la inclusión en él, de todas las determinaciones necesarias para ello (competencia, identidad institucional y disposición de las Juntas Generales). Y ello sí es relevante a los efectos del reconocimiento que nos ocupa.

2.3.-Suficiencia del modo implícito de reconocimiento. Existencia en este caso.

2.3.1.-Caracterización general de las reglas implícitas.

El que no exista en el EAPV algún pasaje sobre el reconocimiento “explícito” de potestad legislativa formal a los TTHH, no quiere decir que no exista un reconocimiento de esa potestad.

En Derecho, los reconocimientos y atribuciones de algo, también pueden realizarse por las disposiciones jurídicas de modo implícito. A este respecto, se dice que, si la disposición jurídica de que se trate establece una regla jurídica que no es el reconocimiento o atribución de algo, pero que lleva consigo necesariamente tales reconocimiento o atribución, estos reconocimiento o atribución se entienden

producidos de modo “implícito”; o sea, el reconocimiento o atribución de algo están “implícitos” en una regla jurídica que tiene otro objeto y finalidad, y están “implícitos” porque, aunque es una regla jurídica diferente, está produciendo el efecto de tales reconocimiento o atribución, o sea, tiene tal configuración que está presuponiendo que han de producirse dichos reconocimiento o atribución.

Para que se produzca ese efecto “implícito”, no es necesario que el supuesto al que se refiera tenga un reconocimiento legal expreso. Porque el indicado efecto “implícito” es inherente a las decisiones del tipo de las que se acaban de exponer.

En realidad, ello puede producirse en cualquier ámbito público (y aún privado), pues lo auténticamente relevante es el carácter “implícito” de una situación jurídica en una regla jurídica que tiene otro objeto diferente.

A todo ello hay que añadir el carácter antiformalista del Derecho Público. Está expresamente reconocido en el Derecho Administrativo para la Administración Pública, pero resulta perfectamente aplicable a cualquier otro ámbito público.

Pues bien, eso mismo ocurre en nuestro caso del reconocimiento de la potestad legislativa formal de los TTHH.

El EAPV, al atribuir a los TTHH competencias exclusivas en materia sometida a reserva material de ley, está estableciendo una regla jurídica competencial; pero, dado que, de esa regla competencial, resulta la garantía de presencia de disposiciones con valor y rango de ley formal (según se ha razonado en el capítulo 4), dicha regla competencial lleva “implícito” el reconocimiento de potestad legislativa formal a los TTHH. O sea, el reconocimiento de la potestad legislativa formal de los TTHH se produce de modo “implícito” en la atribución de esa competencia por el EAPV.

De otro lado, el EAPV, al asignar a los TTHH una identidad institucional, está estableciendo una regla de su configuración subjetiva; pero, dado que, de esa regla de identidad institucional, resulta que los TTHH pueden dictar disposiciones con valor y rango de ley formal (según se ha razonado en el capítulo 5), dicha regla de identidad institucional lleva "implícito" el reconocimiento de esa posibilidad. O sea, el reconocimiento de la potestad legislativa formal de los TTHH se produce de modo "implícito" en la asignación de esa identidad institucional por el EAPV.

Por último, el EAPV, al configurar a las Juntas Generales de los TTHH como una Institución representativa de la ciudadanía de los mismos, está dándole ese carácter de "expresión de la voluntad popular" de los TTHH, pues es lo que caracteriza a las leyes con valor y rango de ley formal; estas reglas sobre su Institución representativa de la ciudadanía lleva "implícito" que los TTHH tienen una disposición con la que ejercer aquella potestad legislativa formal.

La inclusión en el EAPV de las citadas características de los TTHH es suficiente para acreditar el modo "implícito" de potestad legislativa formal a los TTHH; "implícito" sí, pero "real y efectivo", también.

De este modo, se supera la crítica que se ha expuesto en el apartado anterior sobre la inexistencia de un reconocimiento de la potestad legislativa formal de los TTHH en el EAPV. No existe un reconocimiento "explícito", pero sí existe un reconocimiento "implícito", igualmente real, válido y eficaz.

Por todo ello, ese reconocimiento de potestad legislativa formal de los TTHH debe producir plenos efectos jurídicos, y, por tanto, debe considerarse que los TTHH pueden dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

2.3.2.-Un ejemplo prototípico. La afectación "implícita" al dominio público.

Un ejemplo prototípico de lo dicho se encuentra en el Derecho de Bienes Públicos. La Ley 33/2003, de 3 de noviembre (del Estado), del Patrimonio de las

Administraciones Públicas, en su artículo 65, dice que "la afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público". Y a continuación, el artículo 66 regula la "forma de la afectación". Con base en dicho precepto, la doctrina[459] distingue varias formas de afectación: la expresa (cuando la decisión de afectación contempla a tal afectación como su objeto directo); la implícita (cuando existe una decisión con un objeto distinto de la afectación, pero la decisión la presupone, y produce el efecto de la afectación; y la tácita o presunta (cuando no hay ninguna decisión formal, y se deduce del comportamiento de la Administración Pública).

Pues bien, el supuesto de afectación implícita al dominio público es un supuesto legalmente valido de afectación de bienes y derechos al dominio público.

El propio artículo 66-2 de la citada Ley 33/2003, contempla dos supuestos claros de afectación implícita.

En primer lugar, el artículo 66-2-c): "la adquisición de bienes y derechos por expropiación forzosa, supuesto en el que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24-2 de esta ley, los bienes o derechos adquiridos se entenderán afectados al fin determinante de la declaración de utilidad pública o interés social". El artículo 24-2 de esa ley, relativo a "adquisiciones derivadas del ejercicio de la potestad expropiatoria", dice que "en estos casos, la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público se entenderá implícita en la expropiación".

O sea, la decisión tiene el objeto de expropiar un bien o derecho, pero como el fin de la expropiación forzosa es la dedicación del bien o derecho expropiado a la utilidad pública o interés social (según el artículo 33-3 de la CE), y cuando es la

[459] SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, *Tomo II*, Iustel, 2.009, páginas 547-548.
PAREJO ALFONSO, L., *El régimen jurídico legal de los bienes público*s, en VVAA *Derecho de los Bienes Públicos* (PAREJO ALFONSO, L. y OLMEDO PALOMAR, A. Coordinadores), Volumen I, 2ª edición 2.013, Thomson Reuters-Aranzadi, páginas 172-173.

Administración Pública la destinataria del bien o derecho, tales utilidad pública o interés social se materializan en un uso general o servicio público, que es la finalidad del dominio público. La decisión expropiatoria tiene "implícita" la afectación al dominio público; he ahí el calificativo de "implícita", pues está "escondida" o "subyacente" en la decisión expropiatoria, pero "está efectivamente", porque la decisión expropiatoria comporta o presupone necesariamente la decisión de afectación al dominio público.

En segundo lugar, el artículo 66-2-d): "la aprobación por el Consejo de Ministros de programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios, cuando de ellos resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso o servicio público". Aquí se produce la misma mecánica que se ha señalado en los párrafos anteriores.

Pero no debe considerarse que la afectación "implícita" está circunscrita a los supuestos expresamente contemplados en la ley. Siempre que se produce la situación que se ha descrito (decisión de objeto diferente, de la que resulte la vinculación de un bien o derecho a un fin de uso o servicio público), se estará en presencia de una afectación "implícita". Por ejemplo, los planes urbanísticos, que, aun relacionados con uno de los supuestos descritos, no es propiamente el mismo.

No es que se produce el efecto "implícito" en un supuesto porque haya una ley que contemple a ese supuesto con tal efecto; sino que es, justamente, al revés; la ley contempla un supuesto de posible efecto "implícito", porque en ese supuesto se produce el efecto "implícito", típico de esa clase de decisiones en general.

2.3.3.-Otro ejemplo prototípico: la declaración "implícita" de utilidad pública, en planes de obras y servicios, a efectos expropiatorios.

Otro ejemplo prototípico de lo dicho se encuentra en el artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1.954, cuando dice: "la utilidad

pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios…" de las Administraciones Públicas.

En el mismo sentido se pronuncia la legislación urbanística en cuanto a los planes urbanísticos.

2.3.4.-Otro ejemplo reciente. El Proyecto de Ley de Régimen Municipal de Euskadi, del Gobierno Vasco.

Recientemente, el Gobierno Vasco ha remitido al Parlamento Vasco el Proyecto de Ley de Régimen Municipal de Euskadi. Pues bien, en ese texto también se emplea la técnica del reconocimiento "implícito", que se está comentando.

En efecto, la exposición de motivos de ese Proyecto de Ley[460], dice que "las entidades locales… tienen libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluída de su competencia o atribuída a otra autoridad". Y añade que "ello viene a reconocer "implícitamente" que los municipios vascos pueden ejercer actividades complementarias a las desarrolladas por otros poderes públicos territoriales...".

Puede apreciarse claramente que el Proyecto de Ley reconoce "implícitamente" esa posibilidad de ejercicio de actividades complementarias, por parte de los Municipios vascos.

Ello constituye otro ejemplo de la utilización de esta técnica de atribuciones o reconocimientos de carácter "implícito".

2.3.5.-Improcedencia del artículo 82-3 de la CE a este respecto.

[460] Boletín Oficial del Parlamento Vasco Nº 103, página 19175, párrafo tercero.

El artículo 82 de la CE se refiere a la delegación legislativa de las Cortes Generales al Gobierno del Estado, para la elaboración de textos articulados y textos refundidos, y su apartado 3 dice textualmente lo siguiente:

> "La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio…. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado…".

En tal caso, es la propia CE la que excluye que una delegación legislativa pueda producirse de un modo "implícito".

Se trata de un supuesto bien diferente al que ahora nos ocupa, pero se ha traído aquí a fin de analizar su inaplicabilidad a nuestro caso.

Como se ha dicho, el efecto "implícito" se produce en las decisiones que tienen un objeto, pero que comportan, también, otra regla jurídica diferente. Por tanto, ese efecto deriva del modo de configuración de una decisión, y ello, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado.

A partir de ahí, lo que está disponiendo ese precepto constitucional es la exclusión de tal efecto "implícito", aunque el modo de configuración de la decisión pudiera conducir a él.

Por tanto, frente a la generalidad de producción del efecto "implícito" si existe un modo de configuración de una decisión de esas características, este precepto constitucional lo excluye, por lo que cabe apreciar en él una regla excepcional frente a la regla general mencionada.

Pues bien, el artículo 4-2 del Código Civil establece que "las leyes… excepcionales… no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas", lo que excluye toda posibilidad de aplicación de ese precepto constitucional a nuestro caso por pretendida analogía.

2.3.6.-Ajenidad de la teoría sobre "la trasmisión del rango normativo".

DE LA HUCHA CELADOR[461] trae una tesis procedente de la doctrina penal, que podía tener incidencia sobre esta cuestión del valor y rango normativo. Dice, al respecto, lo siguiente:

> "… nos interesa destacar la tesis de la doctrina penal, representada, entre otros, por SANCHEZ-OSTIZ, quien considera que al traer causa las normas forales del concierto, y dado que éste se aprueba mediante ley, se produce una transmisión del rango normativo, de forma que las citadas normas tendrían rango legal. La tesis es respetable pero no tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico donde el reconocimiento y/o la concreción de los derechos y competencias de comunidades autónomas y de territorios forales a través de normas legales no supone, per se, que dichos derechos y competencias hereden el carácter legal de la norma (Estatuto y Concierto) en que se reconocen."

Nos parece jurídicamente correcta esta apreciación del citado autor, con carácter general.

En nuestro caso, la disposición de las Juntas Generales tiene valor y rango de ley formal, pero no porque el EAPV le transmita ningún hipotético rango normativo (que, además, no sería el de ley formal, sino el de Estatuto de Autonomía), sino porque el EAPV atribuye a los TTHH potestad legislativa formal (de modo implícito), siendo el instrumento idóneo para ello.

El único supuesto de "transmisión del rango normativo" es el de la delegación legislativa o delegación normativa[462], como consecuencia de su naturaleza como "delegación recepticia", en virtud de la cual la norma delegante asume anticipadamente la norma a elaborar en el uso de la delegación.

---

[461] DE LA HUCHA CELADOR, F., *El régimen jurídico del concierto económico,* AD Concordiam 2.006, página 148.

[462] Capítulo 9, apartado 2.

2.3.7.-El reconocimiento implícito no es una presunción.

FERNANDEZ RODRIGUEZ[463] dice que "la potestad legislativa no puede presumirse…". Coincidimos plenamente con esa opinión.

Pero el reconocimiento implícito, que se ha deducido, no es una presunción. No deriva de ninguna presunción, pues el razonamiento no se ha basado en el sentido de ninguna presunción, sino en la operatividad propia de la competencia y demás características institucionales de los TTHH, que no se soportan en presunción alguna, sino en su determinación y atribución efectiva por el EAPV, aunque sea de modo implícito, en los términos que se han expuesto.

2.3.8.-Alineamiento con la formalización histórica del régimen foral.

El que el EAPV no contenga una regla explícita sobre la atribución de potestad legislativa formal a los TTHH, y se deduzca tal atribución de un modo "implícito", tal como se ha acreditado, si bien puede reputarse como un fenómeno raro (no habitual) en el régimen común, constituye una forma plenamente alineada con el régimen foral.

Una característica importante de los derechos históricos de los territorios forales, es, precisamente, su no formalización al estilo conocido hoy día en el régimen común.

Por ello, el citado reconocimiento "implícito" tiene absoluta solidez, si es examinado desde la perspectiva mencionada del régimen foral y de los derechos históricos.

[463] FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R., *Los derechos históricos de los territorios forales,* obra citada, página 142.

2.3.9.-Aceptación, por el TC, del modo "implícito" y con referencia a los Estatutos de Autonomía.

Anteriormente[464], al tratar de las CCAA uniprovinciales, se ha transcrito un pronunciamiento del TC[465], que vuelve a traerse aquí a los efectos que nos ocupan:

> "En cuanto a las Comunidades uniprovinciales, debe ponerse de manifiesto que el contenido del artículo 15 del Proyecto -impugnado por la Generalidad de Cataluña por regular «ad cautelam» una materia propia de los Estatutos de Autonomía-aparece recogido explícita o implícitamente en los Estatutos de dichas Comunidades -todos ellos posteriores al texto inicial del proyecto (así en los de Asturias, artículo 20 y disposición transitoria 2.ª 4; Cantabria, artículo 31 y disposición transitoria 3.ª; Madrid, disposición transitoria 4.ª; Murcia, artículo 18 y disposición transitoria 2.ª 4; y la Rioja, artículo 14 y disposición transitoria 1.ª) -y el valor del mismo para un futuro legislador estatutario no sería otro que el de una simple directriz que podría seguir o no libremente."

Puede apreciarse que, cuando alude a los Estatutos de Autonomía de varias CCAA, dice que el artículo 15 del Proyecto de LOAPA[466] "aparece recogido explícita o implícitamente en los Estatutos de dichas Comunidades"

Independientemente de la materia a que se refiere, y de la mayor o menor relevancia de ese modo "implícito" en la cuestión allí abordada, lo cierto es que dicho pronunciamiento del TC tiene importancia porque está admitiendo que una regla o norma jurídica puede estar establecida "implícitamente", y, además, en un Estatuto de Autonomía.

Es el mismo escenario de nuestro supuesto aquí estudiado, que se refiere al contenido del EAPV, que es un Estatuto de Autonomía. Y nótese que quien lo dice es, justamente, el TC, que es el "intérprete supremo de la CE"[467].

---

[464] Capítulo 2, apartado 2.4.
[465] STC 76/1.983 citada, FJ-18, párrafo segundo.
[466] Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.
[467] Artículo 1-1 de la LOTC.

Este pronunciamiento del TC corrobora cuanto se ha indicado sobre la procedencia del modo "implícito" del reconocimiento de la potestad legislativa formal de los TTHH en el EAPV.

El presente comentario se ha incluído al final de esta exposición sobre la "suficiencia del modo implícito de reconocimiento", y no al principio, porque se ha querido poner de manifiesto que el referido pronunciamiento del TC no es una frase aislada, o sacada de contexto, o cogida forzadamente, sino que responde a un criterio jurídico, plenamente generalizado y validado, tal como se aprecia en su reflejo en partes muy diversas y distintas del ordenamiento jurídico, según se ha acreditado en los apartados precedentes.

2.4.-Reconociminento de potestad legislativa formal.

2.4.1.-Potestad para dictar leyes formales, no materiales.

El reconocimiento que se ha acreditado, lo es de la potestad legislativa formal, o sea, de la potestad para dictar disposiciones con valor y rango de ley formal, pues se ha acreditado que los TTHH cumplen todos los requisitos para ello, a partir de su competencia, su identidad institucional y su disposición de las Juntas Generales. Todos esos elementos, determinados en el EAPV, aún del modo "implícito" que se ha expuesto, conducen a que las disposiciones de los TTHH tengan valor y rango de ley formal.

Ya se ha dicho anteriormente que la idea de "ley material" no resuelve la problemática del valor y rango, pues éste no se conecta al contenido de la disposición, sino al origen de la misma, que es, precisamente, el concepto de ley formal que se está siguiendo en este trabajo.

2.4.2.-Coherencia con el derecho histórico al autogobierno.

El reconocimiento de potestad legislativa formal a los TTHH es, también, coherente con el derecho histórico al autogobierno.

Anteriormente[468], se ha expuesto que es posible el establecimiento de normas jurídicas de naturaleza foral, sin vinculación específica con derechos históricos. Solamente por esa razón, ya sería jurídicamente viable la atribución de potestad legislativa formal a los TTHH, sin tener que acudir a ningún derecho histórico.

Pero además, el propio TC[469], ha admitido que los derechos históricos de los territorios forales comprenden el derecho histórico al autogobierno de dichos territorios, y, dentro de la configuración de ese autogobierno, es perfectamente factible la atribución de la potestad legislativa formal. Por ello, esta atribución de potestad legislativa formal entraña una mera operación de actualización foral de un derecho histórico realmente existente.

A este respecto, proceder recordar lo dicho antes, dentro del posible contenido de la actualización foral[470] sobre que el TC[471] ha dicho que lo reciente de una competencia[472] no es obstáculo para la posibilidad de invocación de una competencia histórica al respecto, puesto que “lo decisivo es que históricamente se haya ejercido la competencia sobre una “materia” globalmente considerada, en ese caso el régimen estatutario de funcionario, y no, dentro de la misma, los aspectos concretos que hayan de considerarse incluídos en aquella materia en función de la situación histórica de cada momento”.

[468] Capitulo 3, apartado 1.3.6.
[469] STC 76/1.988, citada.
[470] Capítulo 3, apartado 1.3.6.
[471] STC 140/1.990, de 20 de septiembre, FJ-4.
[472] Se refería a la representación colectiva de funcionarios.

El derecho histórico al autogobierno ha existido ampliamente en el Antiguo Régimen. Entonces no existía la "ley" con el significado que tiene en la actualidad. Pero aquel autogobierno, globalmente considerado, permite su actualización con tipos de poderes que no existían en aquel momento, como es la potestad legislativa formal tal como la entendemos ahora. De este modo, también se produce su conexión con un derecho histórico, a que se refiere el TC, tal como se ha expuesto.

2.5.-Viabilidad de la potestad legislativa formal de los TTHH.

2.5.1.-Viabilidad en el régimen común.

Dado que es el EAPV el que reconoce la potestad legislativa formal a los TTHH, en el modo señalado, y dado, también, que esa determinación del EAPV tiene pleno encaje en el artículo 152-3 de la CE, puede afirmarse la viabilidad de la potestad legislativa formal de los TTHH, desde la perspectiva común.

2.5.2.-Viabilidad en el régimen foral.

Dado que es el EAPV el que reconoce la potestad legislativa formal a los TTHH, en el modo señalado, y dado, también, que esa determinación del EAPV tiene pleno encaje en la actualización foral prevista en la Disposición Adicional Primera de la CE, puede afirmarse la viabilidad de la potestad legislativa formal de los TTHH, también desde la perspectiva del RFA.

3.-RECONOCIMIENTO EFECTIVO POR EL EAPV (II): ANALISIS DE LOS ARGUMENTOS CONTRARIOS.

3.1.-El artículo 6-2 de la LTH y su improcedencia jurídica.

3.1.1.-Regulación de la LTH.

La LTH contiene dos pasajes directamente relacionados con esta cuestión del valor y rango de la disposición de las Juntas Generales.

Por una parte, la exposición de motivos, párrafo quinto, que dice lo siguiente:

> "Destaca la supremacía del Parlamento al reconocérsele como la única Institución en el seno de la Comunidad Autónoma con capacidad de aprobación de normas con rango de Ley formal, supremacía que queda explicitada al establecerse los principios de reserva legal, y de congelación del rango de las normas."

Por otra parte, el artículo 6-2, que dice:

> "En todo caso, la facultad de dictar normas con rango de Ley corresponde en exclusiva al Parlamento."

Una vez obtenida la deducción de que la disposición de las Juntas Generales tiene valor y rango de ley formal, desde el EAPV, procede plantearse cuál sea la incidencia de la LTH en estos pasajes.

Los indicados pasajes de la LTH no citan específicamente a la Norma Foral de las Juntas Generales, pero indudablemente se refieren a ella. En el análisis de este trabajo, aún no se ha llegado a la Norma Foral como Fuente del Derecho, y se está en un estadio previo, que es el de la disposición de las Juntas Generales en ejercicio de su potestad normativa; y en relación con ella van a ser examinados esos pasajes de la LTH.

3.1.2.-Naturaleza de la LTH.

La LTH, en esta parte competencial, se dicta al amparo del artículo 37-3-f) y 4 del EAPV.

Se ha sostenido que la LTH viene a ser "constitución interna" de la CAPV[473], o que cumple una "función estatutaria"[474], o que "zanja" la cuestión[475] del valor y rango de la Norma Foral (en nuestro análisis, la disposición de las Juntas Generales).

Pero no puede olvidarse que se trata de una ley del Parlamento Vasco, una ley del tipo único de ley que puede dictar el Parlamento Vasco. O sea, una ley del Parlamento Vasco, sin más.

Bien es cierto que se ha pretendido una mayor rigidez en la derogación o modificación de la LTH (su fuerza pasiva como Fuente del Derecho)[476]. COBREROS MENDAZONA ha realizado una importante propuesta en este sentido[477].

Pero ello no empece a considerar que, desde el punto de vista formal, es una Ley del Parlamento Vasco como cualquier otra.

Aquí se suscita, también, la cuestión sobre el carácter de una ley como ley material y como ley formal. Desde un punto de vista material, la LTH cumple todos esos roles indicados; pero, desde un punto de vista formal, la LTH es una ley del Parlamento Vasco, como las demás de su género.

---

[473] ALVAREZ CONDE, E. *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010*, en VVAA *El Blindaje…,* obra citada, página 85

[474] JIMENEZ ASENSIO, R. *El Sistema de Fuentes del Derecho en la CAPV como "ordenamiento asimétrico"* RVAP. 1.997, Enero-Abril 47(II), página 169.
LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. *La reserva al TC del control jurisdiccional de las Normas Fiscales vascas y la creación del conflicto en defensa de la autonomía foral frente a la leyes del Estado,* en VVAA, *El privilegio jurisdiccional de las Normas Fiscales vascas.* Instituto de Derecho Público. 2.010, página 118.

[475] MUÑOZ MACHADO, S. *Crítica de la exclusión de las normas fiscales de los TTHH vascos del control jurisdiccional contencioso-administrativo*, en VVAA *El Blindaje,* obra citada, página 29

[476] Así, el Dictamen de la Comisión Arbitral 5/2.003, de 3 de noviembre, que señala los requisitos para una modificación de la LTH, atendida la importancia de su contenido.

[477] COBREROS MENDAZONA, E., *La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los Organos Forales*, RVAP nº 75, Mayo-Agosto 2.006, página 49.

Por consiguiente, la LTH, como ley formal, debe tener el tratamiento jurídico propio de cualquier ley del Parlamento Vasco.

3.1.3.-Improcedencia jurídica del artículo 6-2 de la LTH, porque la CAPV carece de competencia sobre las disposiciones y normas jurídicas de los TTHH.

La competencia del Estado del artículo 149-1-8 de la CE, cierra el paso a la CAPV para asumir competencias sobre las disposiciones y normas jurídicas de los TTHH.

Pero la CAPV también carece de esa competencia por otras razones, tanto de régimen común, como de régimen foral.

Desde la perspectiva del régimen común:

-En primer lugar, no es una competencia recogida en el EAPV, que es la única disposición apta para atribuir competencias a las CCAA.

-En segundo lugar, si bien es cierto que la CAPV tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Régimen Local (artículo 10-4 del EAPV), ya se ha acreditado que los TTHH no tienen naturaleza de Entes Locales.

Desde la perspectiva del régimen foral:

-En primer lugar, es el EAPV, en su artículo 37-3-a), el que atribuye a los propios TTHH la competencia exclusiva de “organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones”, la cual, como se verá, comprende la competencia mencionada sobre sus concretas y específicas normas escritas. Competencia que, además, prevalece sobre la competencia de la CAPV sobre el Régimen Local, aún en el supuesto hipotético de que los TTHH fuesen Entes Locales (que no lo son, por

lo ya expuesto). Es ya conocido que ese precepto pertenece al RFA establecido por el EAPV como consecuencia de su actualización foral.

-En segundo lugar, la competencia que reconoce a la CAPV el artículo 37-3-f) y 37-4 del EAPV, se refiere a atribuciones o transferencias de competencias a los TTHH, no a la regulación de las disposiciones y normas jurídicas de los mismos. La CAPV puede atribuir competencias a los TTHH, incluso exclusivas, al amparo del artículo 37-3-f) y 4 del EAPV, pero no puede decir cuál sea el valor y rango de las disposiciones de los TTHH, en cuanto tales disposiciones, o sea, como normas jurídicas.

En consecuencia, la CAPV carece de toda competencia sobre las Fuentes del Derecho de los TTHH, tanto desde la perspectiva del régimen común, como desde la perspectiva del régimen foral.

3.1.4.-Improcedencia jurídica del artículo 6-2 de la LTH, por incidir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias entre los TTHH y la CAPV sin una expresa previsión constitucional o estatutaria.

La STC 76/1983, de 5 de agosto[478], dice lo siguiente:[479]

> "……..…..
>
> Los recurrentes impugnan la constitucionalidad del Proyecto de LOAPA alegando que se trata de una Ley de carácter general que tiene como finalidad aclarar o interpretar las posibles ambigüedades de los Estatutos o delimitar las competencias del poder central y de las nacionalidades y

[478] Esta STC fue dictada en los Recursos previos de inconstitucionalidad números 311, 313, 314, 315 y 316/1.982, acumulados, interpuestos por el Gobierno Vasco, el Parlamento Vasco, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Parlamento de Cataluña, y 50 Diputados representados por Don Juan Carlos Aguilar Moreno, contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica (del Estado), de Armonización del Proceso Autonómico (conocido coloquialmente como el Proyecto de LOAPA).

[479] FJ-4, párrafos segundo, sexto, séptimo y octavo.

regiones, siendo así que la función interpretadora de la Constitución corresponde, de acuerdo con lo establecido en ella misma y en la LOTC, al Tribunal Constitucional y que no corresponde al Estado dictar leyes que incidan en el ámbito competencial de las Comunidades, interponiéndose entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

……..……

Este es el sistema configurado por la Constitución especialmente en los artículos 147, 148 y 149-, que vincula a todos los poderes públicos de acuerdo con el artículo 9.1 de la misma y que, en consecuencia, constituye un límite para la potestad legislativa de las Cortes Generales. Por ello el legislador estatal no puede incidir con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria. La Constitución contiene una previsión de este tipo en el artículo 150.3 al regular las leyes de armonización, por lo que las Cortes Generales en el ejercicio de su función legislativa, podrán dictarlas dentro de los límites del mencionado precepto, al que nos hemos referido en el fundamento tercero de esta sentencia.

b) De acuerdo con las consideraciones anteriores, el legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución.

c) Finalmente, el legislador estatal no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma. Es cierto que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuírse a un determinado concepto precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos. ...”

El TC declaró la inconstitucionalidad de varios artículos del Proyecto de LOAPA, porque pretendían interpretar los preceptos del bloque de la constitucionalidad y, en particular, los Estatutos de Autonomía, sobre el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA.

Pues bien, éso mismo es lo que ocurre aquí con el artículo 6-2 de la LTH, pues incide con carácter general en el sistema de delimitación de competencias entre los TTHH y la CAPV, sin que exista una expresa previsión constitucional o estatutaria.

El artículo 6-2 de la LTH, al decir que "la facultad de dictar normas con rango de Ley corresponde en exclusiva al Parlamento", está partiendo de dos posibles premisas:

-O bien está considerando que el EAPV le permite dictar un precepto como éste. Pero no existe ninguno en el EAPV que le habilite a ello; el EAPV permite a la CAPV atribuir competencias a los TTHH, pero no determinar el régimen jurídico de sus disposiciones o normas jurídicas en cuanto tales.

-O bien está considerando que, ante el silencio del EAPV, es lo que quiere éste; pero de esta manera, la LTH está interpretando el EAPV con carácter general, que es, precisamente, lo que el TC estima que está prohibido.

En cualquiera de los dos supuestos, la LTH incurre en clara y evidente improcedencia jurídica por contravenir el bloque de la constitucionalidad y el propio EAPV, en los términos y por las razones que señala la STC anteriormente transcrita, que resultan plenamente aplicables a nuestro caso.

Bien es cierto que el TC[480] ha dicho que "cabría plantearse si la doctrina de este Tribunal relativa a las relaciones entre el poder constituyente y los poderes

[480] STC 76/1.988, de 26 de abril, FJ-7.

constituídos (y a los límites intrínsecos del poder legislativo en cuanto que no puede sustituir al constituyente mediante normas meramente interpretativas de la CE) es aplicable, sin más, a la relación entre el poder creador del Estatuto y los poderes estatuídos, o a las relaciones entre todo tipo de poderes supra e infraordenados". Sine embargo, el TC no se lo planteó en aquel momento porque no resultó necesario en aquel asunto.

Pero pensamos que la situación ha de ser la misma. Sin perjuicio de la diferencia de naturaleza entre las disposiciones en juego, lo cierto es que el EAPV, o bien es de superior rango respecto a una ley del Parlamento Vasco, o bien no puede ser modificada por una ley del Parlamento Vasco al no seguir ésta el procedimiento de modificación del EAPV; por lo que la ley del Parlamento Vasco no puede colocarse al mismo nivel que el EAPV, que es lo que ocurre si esa ley establece normas meramente interpretativas del EAPV, como es el artículo 6-2 de la LTH.

Tampoco cabe intentar salvar ese escollo limitando el artículo 6-2 de la LTH a las competencias que atribuye dicha LTH, y que no estaban atribuídas en el EAPV. Dado que la CAPV carece de competencia sobre las disposiciones y normas jurídicas de los TTHH, según se ha visto, ese precepto solamente podría tener una operatividad delimitadora de las citadas competencias, entendida como una exclusión, en el perímetro de ellas, de la potestad de dictar regulaciones por ley. Pero ello se contrapone con el artículo 8-1-a) de la misma LTH, el cual establece que, en las competencias exclusivas, se aplicarán las normas emanadas de sus Organos Forales, con preferencia a cualesquiera otras, lo que deja sin espacio regulable a la ley del Parlamento Vasco, desde el artículo 6-2 de la LTH.

Descartada esta posibilidad, de delimitación competencial, no hay duda de que el artículo 6-2 de la LTH constituye una norma que incide con carácter general en el sistema de delimitación de competencias entre los TTHH y la CAPV (o sea, una norma meramente interpretativa del EAPV), y ya se ha acreditado que ello es jurídicamente improcedente.

Dicha improcedencia jurídica es determinante de la inconstitucionalidad de ese artículo 6-2 de la LTH, en razón de la infracción que se acaba de acreditar.

3.1.5.-Improcedencia jurídica del artículo 6-2 de la LTH, por contravenir el EAPV en cuanto que éste reconoce que los TTHH pueden dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

Se produce esa improcedencia jurídica porque se ha acreditado, ya, que el EAPV reconoce la potestad legislativa formal de los TTHH, mediante el cumplimiento de todas las condiciones necesarias, y, cuando menos, de modo implícito a través de ellas. El artículo 6-2 de la LTH, al negar esa potestad legislativa formal, está vulnerando directa y frontalmente el EAPV.

Dicha improcedencia jurídica determina la inconstitucionalidad de este artículo 6-2 de la LTH, por contravenir el EAPV.

3.1.6.-Improcedencia jurídica del artículo 6-2 de la LTH desde la perspectiva del régimen foral.

El TC tiene sentado el criterio de que, cuando una ley es susceptible de dos interpretaciones posibles, una inconstitucional, y otra adecuada a la CE, ha de optarse por la más acorde con la CE.

Aquí podría interpretarse que lo que quiere decir el artículo 6-2 de la LTH, es que la reserva al Parlamento Vasco de la potestad de dictar leyes, comprende, únicamente, la potestad de dictar leyes de régimen común.

Lo que no impediría que los TTHH pudieran dictar disposiciones con valor y rango de ley, de régimen foral. Ello conduciría a que los TTHH pudieran dictar los siguientes tipos de disposiciones:

-O bien leyes forales.

-O bien otro tipo de disposiciones forales equiparables a la ley de régimen común.

Quizás sea ésta la interpretación que cabría dar al artículo 6-2 de la LTH, dado que en los artículos 7 y 8 sobre competencias, alude a la Norma Foral como disposición diferente a los reglamentos, y con aptitud para cubrir el espacio de la Ley en el régimen común.

Pero tampoco es admisible tal interpretación, porque la LTH carece de poder jurídico para obligar a asumir una interpretación diferente a la que deriva del EAPV. Se ha acreditado anteriormente que lo que el EAPV reconoce a los TTHH es la potestad de dictar disposiciones con valor y rango de ley formal, tanto en el régimen común como en el régimen foral. Teniendo esta potencialidad, ¿por qué restringirla mediante la LTH?

Nuevamente aquí, se estaría produciendo una incidencia en el sistema de delimitación de competencias entre los TTHH y la CAPV, de carácter general, por cuanto el artículo 6-2 de la LTH estaría excluyendo la ley de régimen común como disposición posible de los TTHH.

De ahí resulta su improcedencia jurídica, determinante de inconstitucionalidad, por las razones que se han expuesto en los apartados anteriores, de vulneración del bloque de la constitucionalidad y, en particular, del EAPV, así como de la jurisprudencia sentada por la STC anteriormente transcrita.

3.1.7.-Inconstitucionalidad del artículo 6-2 de la LTH.

La inconstitucionalidad constituye una infracción jurídica que determina la nulidad de pleno derecho de la ley que incurra en ella[481].

Pero de otro lado, el artículo 30 de la LOTC dispone que "la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley……..". Siendo ello así cuanto existe una impugnación en un proceso de inconstitucionalidad, con mayor razón ha de serlo cuando no existe ninguno de esos procesos.

Esa situación conduce a una prevalencia de una ley autonómica respecto al Estatuto de Autonomía, lo cual es contrario al orden constitucional. No debe cuestionarse la prevalencia del EAPV y, si la ley autonómica, en este caso la LTH, lo vulnera, debería procederse a su inaplicación. Lo que conduciría a considerar la posibilidad de inaplicación del artículo 6-2 de la LTH. Pero esto excede del presente trabajo; ahora, basta con la deducción que se ha realizado sobre la improcedencia jurídica de este artículo 6-2 de la LTH, y su consiguiente inconstitucionalidad.

3.1.8.-Improcedencia jurídica de los pronunciamientos basados en el artículo 6-2 de la LTH.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia contencioso-administrativa se han pronunciado en muchas ocasiones esgrimiendo el artículo 6-2 de la LTH, como fundamento de la inexistencia de potestad de los TTHH para dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

[481] Así se desprende claramente del artículo 39-1 de la LOTC, al decir que "cuando la Sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados…".

Hay un buen número de pronunciamientos, tanto del TS[482], como del TSJPV[483], en los que se cita el artículo 6-2 de la LTH como un argumento justificativo de que las disposiciones de los TTHH no tienen valor y rango de ley formal.

Sin embargo, se ha visto que ese artículo 6-2 de la LTH carece totalmente de aptitud para justificar la inexistencia de esa potestad legislativa formal en los TTHH.

Por consiguiente, todas esas invocaciones que se han realizado, carecen de toda razón a este respecto.

3.2.-La Ley Orgánica 1/2.010, y su carencia de aptitud para determinar el valor y rango.

La Ley Orgánica 1/2.010, de 19 de febrero (del Estado), ha modificado el régimen impugnatorio de las Normas Forales fiscales, y ha atribuído el conocimiento de su impugnación al TC.

En su Preámbulo, dicha Ley Orgánica alude a la naturaleza reglamentaria de las Normas Forales de las Juntas Generales (en nuestro análisis, las disposiciones de las Juntas Generales). En particular, ello se expresa en el Preámbulo, apartado I, párrafo cuarto, que dice lo siguiente:

> "De ello viene a resultar que son las Juntas Generales de cada territorio quienes tienen la competencia para

[482] STS de 9 de diciembre de 2.004 (RJ\2005\130), FJ-3, párrafo quinto.
STS de 16 de mayo de 1.991 8 (RJ\1991\4108), FJ-2, párrafo segundo.
ATS de 14 de mayo de 2.010 (JUR\2010\342085), FJ-1, párrafo cuarto.
STS de 30 de junio de 2.015 (Recurso de Casación 352/2.014), FJ-2

[483] STSJPV 510/1.999, de 18 de junio (JT\1999\1618), FJ-3, párrafo cuarto.
STSJPV 417/2.005, de 10 de junio (JT\2005\11085), FJ-2
STSJPV 39\2.000, de 20 de enero (JT\2000\1433)
STSJPV 237\2.013, de 22 de abril (JT\2013\1030)

> establecer y regular los distintos tributos que nutren la hacienda foral, regulación que realizan mediante la aprobación de normas forales, que tienen naturaleza reglamentaria, puesto que la llamada Ley de Territorios Históricos (LTH), de 25 de noviembre de 1983, reserva al Parlamento Vasco en exclusiva la facultad de dictar normas con rango de ley en su artículo 6.2."

Desde luego, el objeto de dicha Ley Orgánica es la modificación de la impugnación jurisdiccional de las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales. Pero, dado que contiene algunos pasajes sobre el valor y rango de las disposiciones de las Juntas Generales, procede tratar de su relevancia en cuanto al contenido del presente trabajo.

No pueden tomarse esos pasajes de la exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2.010 como algo con entidad propia determinante de la naturaleza de las disposiciones de las Juntas Generales como reglamentos.

Se puede interpretar que la Ley Orgánica 1/2.010 no establece el valor y rango de reglamento, sino solamente la impugnación jurisdiccional de dichas disposiciones de las Juntas Generales.

No obstante, para el supuesto hipotético de que la Ley Orgánica 1/2.010 hubiera pretendido determinar el valor y rango reglamentario de las disposiciones de las Juntas Generales, o hubiera pretendido incidir de alguna manera en esa determinación, es por lo que se ha incluído el presente apartado.

En tal caso, esa determinación del valor y rango reglamentario sería jurídicamente improcedente, por las mismas razones que se han señalado anteriormente en cuanto a la LTH y, en especial, por las razones expuestas en los apartados anteriores 3.1.4 y 3.1.5.

La improcedencia jurídica de esa parte de la Ley Orgánica 1/2.010, también se produciría por basarse en el artículo 6-2 de la LTH para realizar ese

pronunciamiento sobre el valor y rango reglamentario de las disposiciones de los TTHH.

Debe tenerse en cuenta que la Ley Orgánica también se encuentra obligada al cumplimiento del EAPV, aunque éste se haya aprobado por una Ley Orgánica. Los Estatutos de Autonomía solamente pueden ser modificados por los procedimientos señalados en los mismos[484]. Al no hacerlo, incurre en inconstitucionalidad[485].

3.3.-La normativa institucional de los TTHH y su carencia de aptitud para determinar el valor y rango.

El valor y rango de ley formal, de las disposiciones de las Juntas Generales, no depende de la regulación propia de los TTHH, sino del EAPV.

La regulación propia de los TTHH nos indica cuáles son sus Fuentes del Derecho específicas. Pero la asignación del valor y rango de ley formal, de las disposiciones de los TTHH, no la realiza esa regulación propia de los TTHH, sino el EAPV.

Dicha regulación de los TTHH proporciona el abanico de Fuentes del Derecho de que los mismos van a disponer, y será la naturaleza y características de cada una de ellas, las que determinen que una de esas Fuentes del Derecho específicas haya de portar la indicada cualidad del valor y rango de ley formal.

Por tanto, la regulación de los TTHH carece de aptitud para determinar, modificar o incidir en el valor y rango de ley formal de las disposiciones de los TTHH.

---

[484] Artículo 152-2 de la CE, que es el aplicable al EAPV.
[485] Artículo 28 de la LOTC.

Alguna doctrina y jurisprudencia ha señalado que es la regulación de los TTHH la que contiene preceptos sobre el control de las disposiciones de las Juntas Generales por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como un argumento acreditativo del reconocimiento, por los propios TTHH, del valor y rango reglamentario de las disposiciones de sus Juntas Generales. La Norma Foral de Organización Institucional, en su versión inicial de los tres TTHH, decía[486] que las Normas Forales "estarán sometidas al control de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa". Esta referencia ha desaparecido en las Normas Forales posteriores de los TTHH de Bizkaia y de Gipuzkoa, las cuales se limitan a señalar el control de legalidad[487], o el control de los Tribunales[488].

En la misma dirección, también se ha señalado que otros preceptos de la regulación de los TTHH aluden a "la sumisión a la ley", al "principio de legalidad", o "al control de legalidad", intentando acreditar que son los TTHH a través de esas expresiones, como propias de la Administración Pública, quienes están señalando el valor y rango reglamentario de sus disposiciones. Así, el TS[489]. El TS[490] también ha aludido al "principio de legalidad", como "la subordinación de las Normas Forales a las Leyes".

En similares términos se ha pronunciado el TSJPV [491], diciendo:

> "Resulta de ello claro que las Normas Forales no pueden quedar situadas en el mismo plano que las normas con rango de ley, bien sean del Estado, bien de la Comunidad Autónoma, como así se asume en la Norma Foral de 7 de marzo de 1983, de Organización Institucional del Territorio Histórico de Alava, al disponer que los Organos Forales del Territorio Histórico de Alava actuarán, en el ejercicio de sus competencias privativas, con sometimiento pleno a la ley y al

[486] Artículo 5.
[487] Artículo 5 de la Norma Foral 3/1.987, para el THB.
[488] Artículo 6-3 de la Norma Foral 6/2005, para el THG.
[489] STS de 16 de mayo de 1.991 (RJ\1991\44008), FJ-2, párrafo segundo.
STS de 11 de febrero de 1.994 (RJ\1994\1407), FJ-3
[490] STS de 9 de diciembre de 2.004 (RJ\2005\130), FJ-3, párrafo séptimo, inciso final.
[491] STSJPV 510/1.999, (JT\1999\1618), FJ-3, párrafo cuarto.

> Derecho (artículo 2), al igual que lo hacen la Norma Foral de Guipúzcoa, de 26 de febrero de 1983 (artículo 2), y la Norma Foral de Vizcaya 3/1987, de 13 de febrero (artículo 2), de Organización Institucional de sus respectivos Territorios Históricos."[492]

Pero el "principio de legalidad", no sólo rige para la Administración Pública, sino en todo el ámbito del Derecho, como así se desprende de su inclusión expresa en el artículo 9-3 de la CE.

Sin embargo, no puede tomarse el contenido de esos preceptos como una determinación del valor y rango reglamentario de las disposiciones de las Juntas Generales, realizada por los propios TTHH. Ya se ha dicho que la regulación de los TTHH carece de aptitud para determinar, modificar o incidir en el valor y rango de las disposiciones de sus Juntas Generales. Y si no se considerase así ¿se habría admitido como válida una determinación de la regulación de los TTHH, que hubiera atribuído la impugnación de sus disposiciones al TC?

La regulación del THB ha incluído las Normas Forales emanadas de las Juntas Generales, como una parte de las "disposiciones de carácter general"[493] ocupando el lugar superior de la jerarquía normativa, y, por tanto, el lugar superior respecto a los Decretos Forales y Ordenes Forales de la Diputación Foral; pero todo ello se encuentra dentro del Título IV titulado "De la Administración Foral". Y la regulación del THA ha incluído a las disposiciones de la Diputación Foral con valor y rango de Norma Foral[494] dentro de la potestad reglamentaria o de las disposiciones de carácter general reglamentaria[495]. Pero nuevamente aquí, cabe

---

[492] En términos similares:
-STSJPV 8/1.997, de 16 de enero (JT\1997\71).
-STSJPV 14/1.997, de 16 de enero (JT\1997\173)
-STSJPV 151/1.999, de 22 de febrero (JT\1999\359).
-STSJPV 39/2.000, de 20 de enero (JT\2000\1433).
-STSJPV 417/2.005, de 10 de junio (JT\2005\108).

[493] Artículo 63 de la Norma Foral 3/1.987.

[494] Capítulo 9.

[495] Artículos 7-1 y 97-a) y b) de la Norma Foral 52/1.992, hasta su modificación por la Norma Foral 9/2.011, de 14 de marzo, que ha sustituído la expresión potestad reglamentaria por

traer lo dicho en los párrafos anteriores, a propósito de la falta de aptitud de la regulación de los TTHH para determinar, modificar o incidir en el valor y rango de ley de las disposiciones de sus Juntas Generales.

Las diferencias políticas sobre esta cuestión, así como la situación reinante de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, son, probablemente, las causas de que se hayan deslizado todas esas expresiones. Pero, tal como se ha dicho, carecen de relevancia, porque carecen de aptitud para establecerlas.

Tampoco puede pasarse por alto que las Normas Forales de configuración institucional de los tres TTHH contienen muchas referencias a "Leyes y Normas Forales" conjuntamente; lo que demuestra que aquéllas consideran equivalentes a ambas disposiciones.

La regulación de los TTHH también contempla la aprobación definitiva, por las Juntas Generales, de unos denominados Decretos de desarrollo reglamentario[496]. Esta última expresión pone de manifiesto claramente que se trata de disposiciones de valor y rango reglamentario. Pero esos "Decretos de desarrollo reglamentario", están señalados e identificados como diferentes a la Norma Foral de las Juntas Generales (en nuestro análisis, disposiciones de las Juntas Generales no calificadas formalmente como reglamentos), por lo que no interfiere en el análisis, razonamientos y conclusiones que se están realizando en este trabajo. La aprobación definitiva, por las Juntas Generales, de esos Decretos de desarrollo reglamentario, tendrán la naturaleza jurídica que fuere, pero carece de relevancia para determinar el valor y rango de las disposiciones de las Juntas Generales no calificadas formalmente como reglamentos (Norma Foral en la terminología de esa

potestad normativa, y disposiciones reglamentarias por disposiciones de carácter general.

[496] En el THB: la Norma Foral 3/1.987, en su artículo 7-1-b), dice que corresponde a las Juntas Generales: "La aprobación de los Decretos de desarrollo reglamentario propuestos por la Diputación Foral, derivados de la legislación de la Comunidad Autónoma o del Estado, siempre y cuando tal capacidad reglamentaria no se haya atribuído expresamente a aquélla".

regulación). Así lo ha interpretado, también, José Luis AURTENETXE[497], al decir que "las Juntas Generales pueden aprobar disposiciones de carácter general distintas de las Normas Forales". E igualmente, JIMENEZ ASENSIO[498], diciendo que "esta atribución de las Juntas Generales no modifica un ápice la naturaleza de la Norma Foral, como producto típico de las Juntas Generales de los TTHH y como norma más alta de su respectivo ordenamiento". Además, y cualquiera que fuere la consideración al respecto, lo cierto es que la regulación de los TTHH carece de aptitud para modificar o incidir en el valor y rango de las disposiciones de sus Juntas Generales, de acuerdo con lo señalado al respecto en los párrafos anteriores.

3.4.-El único argumento contrario esgrimido por la jurisprudencia.

El único argumento que ha esgrimido la jurisprudencia, contrario al valor y rango de ley formal de las disposiciones de las Juntas Generales, es el de que la CE y el EAPV sólo reconocen la potestad de dictar normas con rango de ley formal a las Cortes Generales y al Parlamento Vasco.

Así lo señala expresamente el TS[499]. Y asimismo lo señala el TSJPV[500].

La jurisprudencia no dice que las disposiciones de las Juntas Generales cumplan los requisitos para ser consideradas con valor y rango de reglamentos. Acoge ese valor y rango reglamentario por excluir el de la ley formal [501], pero se ha acreditado en el anterior apartado 2 que, a pesar de no existir un reconocimiento

[497] J.L. AURTENETXE, *El papel de las Juntas Generales*…, en VVAA, *Simposium sobre el Estatuto*…, obra citada, páginas 137 y 138.
[498] JIMENEZ ASENSIO, R., *El sistema de fuentes del derecho de la CAPV*, obra citada, página 158.
[499] STS de 16 de mayo de 1.991 (RJ\1991\4105): FJ-2, párrafo segundo.
STS de 11 de febrero de 1.994 (RJ\1994\1407): FJ-3
[500] STSJPV 14/1.997, de 16 de enero (JT\1997\173): FJ-2, párrafo primero.
STSJPV 151/1.999, de 22 de febrero (JT\1999\359): FJ-3, párrafo primero.
STSJPV 510/1.999, de 18 de junio (JT\1999\1618): FJ-3, párrafo cuarto.
STSJPV 39/2.000, de 20 de enero (JT\2000\1433): FJ-2, párrafo primero.
STSJPV 417\2.005, de 10 de junio (JT\2005\1108): FJ-2.
[501] Razonado en el apartado 1.2.5 de este Capítulo.

"explícito" de la potestad legislativa formal de los TTHH en el EAPV, este sí contiene un reconocimiento "implícito", que hace decaer el indicado único argumento de la jurisprudencia.

3.5.-Otros argumentos contrarios.

3.5.1.-Sobre el argumento de no inclusión en la CE

Se suele argumentar que la CE "sólo" reconoce la potestad legislativa formal del Estado y de las CCAA [502].

Pero ésto no es cierto.

Lo que ocurre es que la potestad legislativa formal de los TTHH no está "explicitada" en la CE, pero la misma deja la puerta abierta a ella en varios de sus preceptos: en el artículo 152-3 y en la Disposición Adicional Primera (RFA), que ya se han analizado.

Además, las CCAA constituídas por la vía ordinaria del artículo 146 de la CE no tenían garantizada ni prevista su potestad legislativa formal (al menos en los primeros cinco años), y, en cambio, sus Estatutos de Autonomía se la atribuyen a todas las CCAA. Un ejemplo de que la CE no cierra las posibilidades de que otra disposición, el Estatuto de Autonomía, la reconozca.

Una cosa es que la CE no incluya una previsión explícita, y otra que no quepa en función de otras disposiciones, en concreto, el Estatuto de Autonomía.

3.5.2.-Sobre el argumento de no inclusión en el EAPV.

[502] VAZQUEZ ALONSO, V.J. *El Tribunal Constitucional y la norma fiscal foral*, en VVAA *El poder normativo foral en la encrucijada* (GORDILLO PEREZ, I, coordinador) Thomson Reuters Aranzadi, 2.014, páginas 95-96.

También se suele argumentar que el EAPV es una disposición idónea para haber reconocido esta potestad legislativa formal a los TTHH, pero que no lo ha hecho.

Tampoco es cierto.

Se ha acreditado ampliamente en los apartados anteriores, que el EAPV ha reconocido dicha potestad, de modo "implícito", pero cierto. Se hace a esos lugares la oportuna remisión.

Se recuerda que es el EAPV la disposición idónea para ello en virtud del RFA y, en su virtud, también, del artículo 152-3 de la CE.

3.5.3.-Sobre el argumento de que los TTHH no tienen reconocida la potestad legislativa formal, ni la caracterización de sus Juntas Generales como Poder Legislativo.

Igualmente se ha dicho que los TTHH no tienen reconocida la potestad legislativa formal en ningún lugar; y asimismo, que tampoco tienen reconocida la naturaleza de sus Juntas Generales como Poder Legislativo.

Pero también se ha acreditado en los apartados anteriores, que sí tienen ese reconocimiento, y, además, por el EAPV, de modo "implícito", pero real y efectivo. Se hace a esos lugares la oportuna remisión.

3.5.4.-Sobre el argumento de la diferencia de trato entre el Parlamento Vasco y las Juntas Generales en el EAPV.

Se viene diciendo que el EAPV dispensa un trato diferente al Parlamento Vasco y a los TTHH, al reconocer al primero la potestad legislativa formal de modo expreso, mientras que no existe ninguna regla explícita para los segundos.

Pretendiendo deducir de esa diferencia que el EAPV no tuvo la voluntad de atribuir dicha potestad a estos últimos.

Sin embargo, discrepamos de ese argumento. El reconocimiento de la potestad legislativa formal del Parlamento Vasco, a pesar de que se explicita en el EAPV, su origen no se encuentra ahí, sino en el artículo 152 de la CE, dado el sistema especial de acceso a la autonomía que se siguió en el caso de la CAPV. Por tanto, el EAPV venía obligado a incluir lo que ya estaba establecido sobre ese extremo en la propia CE.

Sin embargo, en lo que se refiere a los TTHH, es el EAPV el instrumento decisivo para la atribución o no de potestad legislativa formal.

No puede obviarse que ello se inscribe directamente en el escenario político de elaboración del EAPV, en el que existían diferentes opiniones de las fuerzas políticas sobre la posición que habían de tener los TTHH y, en particular, sobre este aspecto de la potestad legislativa formal. Incluso, es de recordar la escisión que experimentó unos pocos años después el EAJ-PNV, en cuyo escenario también se encontraba la diferente concepción sobre los TTHH y, por tanto, también sobre sus poderes normativos.

Ante esa circunstancia, no es de extrañar que el EAPV no se refiriese explícitamente a esta cuestión. Pero dejó puestos todos los elementos necesarios para deducir la existencia de potestad legislativa formal en los TTHH, lo que comporta el reconocimiento “implícito” al que se ha hecho mención anteriormente.

3.5.5.-Sobre el argumento de que la potestad legislativa de las Juntas Generales, fue eliminada del Proyecto de EAPV

El Anteproyecto de EAPV que presentó el EAJ-PNV para la elaboración del Proyecto a presentar después en el Congreso de los Diputados, contenía una

referencia a los ”órganos legislativos” de los TTHH. En el proceso de esa elaboración desapareció dicha expresión, y el Proyecto de EAPV que se presentó en el Congreso no hacía ninguna mención explícita a esta cuestión de la potestad legislativa formal.

DE LA HUCHA CELADOR[503] dice que “la doctrina administrativista…… se ha esforzado en negar el carácter legal a las normas forales de las Juntas Generales en base a dos argumentos fundamentales: por un lado, la desaparición de cualquier referencia a órganos legislativos o potestades legislativas en la redacción definitiva del EAPV (frente a lo que ocurría en el Proyecto presentado por el PNV)”. Desaparición que ha sido recordada por FANLO LORAS[504] con ese propósito de negación.

Sin embargo, ello carece de relevancia a los efectos que nos ocupan, por dos razones: en primer lugar, porque el texto del EAPV tampoco ha negado esa potestad legislativa formal, por lo que no puede deducirse de la eliminación de aquella expresión, la inexistencia de potestad legislativa formal en los TTHH. En segundo lugar, porque se trata de un texto previo a su andadura en las Cortes Generales, de manera que carece de los elementos necesarios para considerar que ello suponga una interpretación auténtica del texto resultante del proceso de elaboración estatutaria. En tercer lugar, habría que añadir que, a pesar de la eliminación de esa expresión, el EAPV ha dejado puestos en su contenido todos los cimientos necesarios para entender atribuída, de modo “implícito”, la potestad legislativa formal a los TTHH. No es improbable que las diferentes concepciones políticas de los autores de ese texto, condujesen a dejar un texto genérico, lo que es una técnica muy habitual en el desenvolvimiento político y administrativo, y en sus negociaciones, quedando el asunto a expensas de una interpretación jurídica a realizar con posterioridad.

---

503 DE LA HUCHA CELADOR, F. *El régimen jurídico del concierto económico,* obra citada, página 141.

504 FANLO LORAS, A., El Blindaje de las Normas Forales…, en VVAA El Blindaje…., obra citada, página 183.

3.5.6.-Sobre el argumento de que se está pretendiendo subsanar una omisión del EAPV.

Procede volver a traer lo dicho en el apartado precedente.

JIMENEZ ASENSIO[505] dice que el EAPV es una "norma de institucionalización incompleta del sistema de fuentes", y añade que "el sistema de fuentes del Derecho del País Vasco se caracteriza principalmente por ser un sistema construído al margen del Estatuto de Autonomía".

No coincidimos con esa consideración. Desde luego, el EAPV no contiene una norma explícita sobre esa cuestión, pero ello no quiere decir que no la contenga de modo implícito, que es lo que se pretende acreditar en este trabajo.

Por tanto, el EAPV sí comprende la norma, pero de un modo "implícito", por lo que el sistema de Fuentes del Derecho de los TTHH no se encuentra fuera del EAPV, sino dentro de él, pero de esa manera, cuya deducción es más complicada, pero con resultado cierto sobre su existencia.

3.5.7.-Sobre el argumento de que no está contemplada en el sistema de Fuentes del Derecho.

Se ha abordado en el Capítulo anterior, Sección II, el encaje de la disposición de las Juntas Generales, como disposición con valor y rango de ley formal, en el sistema de Fuentes del Derecho.

No obstante, no se entiende muy bien esta objeción, porque tampoco hay ninguna previsión expresa en el sistema de Fuentes del Derecho, de la disposición de las Juntas Generales como reglamento.

---

505 JIMENEZ ASENSIO, R., *La "norma foral" en el sistema de fuentes…..,* en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa….,* obra citada, página 150 y 151.

3.5.8.-Sobre el argumento de que, anteriormente, los TTHH no han rebasado el rango reglamentario.

LEGUINA VILLA[506] dice lo siguiente:

> "… el artículo 37-2 de este último cuerpo legal[507] viene en cierto modo a refrendar la tradición normativa de las Corporaciones locales cuando señala que "lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral especifico o de las competencias de los regímenes privativos de cada territorio histórico", naturaleza y competencias que, desde la perspectiva del sistema de producción normativa, nunca han rebasado el nivel o rango reglamentario y que ahora el Estatuto de Autonomía viene a sancionar.".

CRIADO GAMEZ[508], con referencia a las disposiciones de los TTHH, reitera que "desde la perspectiva del sistema de producción normativa, nunca han rebasado el nivel o rango reglamentario".

A este respecto, ha de recalcarse que no existe correspondencia comparativa entre la configuración jurídico-política del Antiguo Régimen, y la que se instaura en todo Europa a raíz de la Revolución Francesa. No obstante, en el Capítulo 1 se ha recordado que, en aquella época, los TTHH disponían de muy importantes y extensas facultades legislativas o equiparables a ellas.

Además, todo debate sobre esta cuestión viene superado por cuanto se ha expresado a propósito de la desvinculación del RFA respecto a derechos históricos

---

[506] LEGUINA VILLA, J., Los TTHH Vascos: poderes normativos…, obra citada, página 68.
[507] Se refiere al EAPV
[508] CRIADO GAMEZ, J.B., *Motivos de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2.010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial,* en VVAA *El Privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas,* Instituto de Derecho Público, 2.010, página 207.

específicos[509], y también a propósito de la coherencia con el derecho histórico al autogobierno[510].

3.5.9.-Sobre el argumento de que el EAPV no supone alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de los regímenes privativos de cada TH.

En el apartado anterior se ha expuesto el pasaje de LEGUINA VILLA[511], en el que citaba el artículo 37-2 del EAPV, que dice que "lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada TH". El citado autor conectaba ese precepto al no rebasamiento del rango reglamentario por parte de los TTHH. Esto ha sido comentado, ya, en el apartado precedente. Pero dicho precepto plantea otra cuestión, que se analiza en el presente.

En el momento inmediatamente anterior a la entrada en vigor del EAPV, es cierto que los TTHH sólo tenían potestad normativa de rango reglamentario. A partir de esa situación, podría intentarse interpretar el artículo 37-2 del EAPV en el sentido de que no altera esa situación, y, por tanto, que se sigue moviendo en el campo reglamentario.

Sin embargo, estimamos que no es ésa la interpretación jurídicamente correcta del artículo 37-2 del EAPV. Si fuera así, no sólo sobraría el planteamiento de este trabajo, sino también todas las competencias que el EAPV les atribuye a los TTHH.

El citado precepto estatutario ha de ser interpretado en el sentido de que, como dice expresamente, no altera la "naturaleza" del régimen foral específico de los TTHH, lo que no impide una modificación competencial, pues esa naturaleza es

[509] Capítulo 3, apartado 1.3.6.
[510] Apartado 2.4.2 anterior.
[511] LEGUINA VILLA, J., *Los TTHH Vascos: poderes normativos*…, obra citada, página 68.

compatible con diversos tipos de competencias (como lo demuestra hoy día la garantía institucional de foralidad de la Disposición Adicional Primera, apartado 1, de la CE).

Y asimismo, ha de ser interpretado en el sentido de que el EAPV no altera las competencias de cada TH, en cuanto que no modifica las que ya tienen atribuídas, pero ello no impide que puedan ser ampliadas, tanto en materias, como en funciones.

Por tanto, la interpretación del EAPV, sobre que atribuye a los TTHH potestad legislativa formal, es plenamente coherente con el citado artículo 37-2 de aquél.

3.5.10.-Sobre el argumento de que el EAPV dispone el control por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

También se ha dicho[512] que el control, por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de las disposiciones de las Juntas Generales, viene determinado por el EAPV, ya que el artículo 38-3, que se refiere a dicha Jurisdicción, se encuentra dentro del Capítulo V dedicado a "Control de los poderes del País Vasco", y los TTHH están contemplados como parte de esos poderes en el artículo 24 del EAPV.

Sin embargo, aún en el supuesto hipotético de que lo establecido en el artículo 38 del EAPV se refiriese, también, a los TTHH, en base a esa indicación de pertenencia a los "poderes del País Vasco", no se puede olvidar que el artículo 38-3 de dicho EAPV dice que "los actos y acuerdos y las normas reglamentarias emanadas de los órganos ejecutivos y administrativos del País Vasco serán recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa". Por tanto, no está aludiendo a todas las disposiciones, sino únicamente a las "normas

[512] ALVAREZ CONDE, e., *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010*… en VVAA, *Blindaje…,* obra citada, página 90.
FANLO LORAS, A., *El blindaje de las norma forales*…, en VVAA *Blindaje..,* obra citada, página 194.

reglamentarias", y este estudio pretende acreditar que las disposiciones de las Juntas Generales no tienen valor y rango reglamentario, sino valor y rango de Ley formal.

Por consiguiente, aunque fuera de aplicación ese precepto estatutario, su contenido no determina la sumisión de las disposiciones de las Juntas Generales a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en todo caso. Únicamente se someten a tal Jurisdicción las disposiciones con valor y rango reglamentario, que es lo debatido aquí.

3.5.11.-Sobre el argumento de que los TTHH son Provincias.

Se suele argumentar que los TTHH son Provincias, y que en éstas no cabe la potestad legislativa formal porque son Entes Locales, de naturaleza puramente administrativa.

Pero también se ha acreditado en el Capítulo anterior, Sección I, que la identidad institucional de los TTHH no es la de Provincia, sino otra diferente, en la que sí cabe perfectamente la potestad legislativa formal. Se hace a ese lugar la oportuna remisión.

3.5.12.-Sobre el argumento de que la representación de la ciudadanía por una Institución, también se produce en los Entes Locales.

Cuando se sostiene que las Juntas Generales son el Poder Legislativo de los TTHH, pues representan a la ciudadanía de los mismos, como ocurre con las Asambleas Legislativas y Parlamentos de los Niveles Territoriales Estado y CCAA, se suele objetar que esa representación ciudadana también concurre en los municipios y, por ello, no dejan de ser Entes Locales, y, por tanto, entes de naturaleza administrativa.

Desde luego, el carácter de representación de la ciudadanía, que ostente una Institución, no la convierte en Poder Legislativo formal, con potestad para dictar disposiciones con valor y rango de ley formal. Pero también es cierto que sólo una Institución representativa de la ciudadanía, puede ser el Poder Legislativo del correspondiente ente público, si éste dispone de competencia que ampare la potestad legislativa formal.

En el caso de la disposición de las Juntas Generales, se ha sostenido que tienen el valor y rango de ley formal, no porque provengan de una Institución representativa de la ciudadanía, sino por razones de competencia y de identidad institucional; se ha tratado de las Juntas Generales como Institución representativa de la ciudadanía, para acreditar que la potestad legislativa formal que corresponde a los TTHH (en base a su competencia y su identidad institucional), se localiza en tal Institución por ese carácter representativo ciudadano que tiene.

3.5.13.-Sobre el argumento de que el País sería ingobernable.

Hemos oído en alguna ocasión que, en el supuesto de considerarse que la disposición de las Juntas Generales tiene valor y rango de ley formal, resultaría un País ingobernable. Desde luego, no lo hemos leído en ningún texto, no obstante lo cual se ha traído aquí por el interés de su comentario.

Si la pretendida “ingobernabilidad” se asocia a la disponibilidad de potestad legislativa formal en ejercicio de competencias atribuídas a entes públicos territoriales descentralizados, todo el Estado Español sería absolutamente ingobernable, pues todo su territorio está cubierto por CCAA, todas las cuales disponen de potestad legislativa formal. Y éso no es cierto (o, por lo menos, no lo es por esa razón), no sólo porque la práctica lo pone de manifiesto a pesar de los problemas y disfunciones que evidentemente existen, sino también porque hay mecanismos institucionales para limar los problemas que puedan surgir sobre ello.

Pero además, la objeción sería similar si se considerase que la disposición de las Juntas Generales tuviera valor y rango de reglamento, y no de ley formal. Como el reglamento autónomo o independiente puede regular en su totalidad una materia de competencia exclusiva, el mismo problema que esa competencia exclusiva pudiera plantear con disposiciones con valor y rango de ley formal, también se plantearía con disposiciones con valor y rango de reglamento autónomo o independiente.

4.-SUBSIDIARIAMENTE, INTERPRETACION DEL EAPV, FAVORABLE A LA LEY FORMAL, FRENTE AL REGLAMENTO AUTONOMO O INDEPENDIENTE.

Para el supuesto de que no se estimase acreditado el reconocimiento efectivo por el EAPV, de la potestad legislativa formal de los TTHH [513], no podría decirse que es indubitado el extremo contrario, de naturaleza reglamentaria de las disposiciones de las Juntas Generales, sino que sería necesario realizar una interpretación del EAPV mediante la aplicación de los criterios hermenéuticos disponibles, a fin de deducir si el resultado de esa interpretación se decanta por que las disposiciones de las Juntas Generales tienen el valor y rango de ley formal, o el valor y rango de reglamento autónomo o independiente; proceso interpretativo que, por esa hipotética falta de reconocimiento apreciada, tiene un carácter subsidiario respecto a tal reconocimiento.

Para ello, se utilizarían los criterios interpretativos o hermenéuticos pertinentes que se exponen a continuación, con el resultado que igualmente se señala.

4.1.-La Administración Pública, imprescindible autora del reglamento.

[513] Que ha sido objeto de los apartados 2 y 3 de este Capítulo.

El reglamento es la norma escrita emanada de la Administración Pública[514]. Así se desprende, también, de la CE, que atribuye al Gobierno "la potestad reglamentaria"[515], y a los Tribunales el control de "la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa"[516].

Pues bien, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aunque niega el carácter de leyes a las disposiciones de las Juntas Generales, admite que éstas tienen una configuración institucional similar a las Cámaras Legislativas de los Niveles Territoriales estatal y autonómico[517], y tiene dicho que "sólo son Administración Pública las Juntas Generales en materia de personal y de gestión patrimonial pero no cuando actúan su potestad normativa en materia tributaria"[518], deduciendo de ahí que no les resulta de aplicación el artículo 44 de la LJCA-98.

JIMENEZ ASENSIO[519] dice que las Normas Forales (las disposiciones de las Juntas Generales en nuestro análisis), "en ningún caso cabría encuadrarlas como normas emanadas de órganos ejecutivos y administrativos, porque lisa y llanamente las Juntas Generales no tienen se mire por donde se mire, ese carácter.

Ello está directamente relacionado con la Disposición Adicional Primera, apartado 1, de la LJCA-98, al decir que "en la CAPV, la referencia del apartado 2 del artículo 1 de esta ley[520] incluye las Diputaciones Forales y la Administración Institucional de ellas dependiente. Asimismo, la referencia del apartado 3, letra a),

---

[514] GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R: *Curso de Derecho Administrativo,* Tomo I, obra citada, página 205: "se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la Administración".
En el mismo sentido, toda la doctrina.

[515] Artículo 97 de la CE.

[516] Artículo 106-1 de la CE.

[517] Capítulo 5, apartado 6.3.

[518] STS de 9 de diciembre de 2.009 (RJ\2010\2096), FJ-3, párrafo primero.

[519] JIMENEZ ASENSIO, R., *La "norma foral" en el sistema* …, en *VVAA Las Juntas Generales de Gipuzkoa*, obra citada, página 152

[520] El artículo 1-2 de esta Ley recoge las entidades que se entienden como "Administraciones Públicas".

del artículo 1[521], incluye los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos correspondientes de la Juntas Generales de los TTHH".

El citado pronunciamiento sobre que las Juntas Generales no son Administración Pública, priva a sus disposiciones de una característica imprescindible para considerarlas como reglamentos.

Constituye una auténtica contradicción negar a las Juntas Generales la naturaleza de Administración Pública, y sostener que sus disposiciones son reglamentos. Dar por válida esa contradicción supone optar por una auténtica distorsión del sistema de Fuentes del Derecho.

Sin embargo, ocurre justamente lo contrario si se opta porque las disposiciones de las Juntas Generales tengan valor y rango de ley formal, desde la perspectiva de su autoría que se está analizando aquí, pues no se trata de disposiciones emanadas de la Administración Pública.

Por todo ello, una interpretación realizada según el sistema de Fuentes del Derecho, conduce a considerar adecuada la opción favorable a la ley formal, o sea, a que las disposiciones de las Juntas Generales tienen el valor y rango de ley formal, pues sólo así se respeta la configuración del reglamento como norma de la Administración Pública.

La exclusión del valor y rango de reglamento también supone descartar el reglamento autónomo o independiente.

---

[521] El artículo 1-3-a) de esta Ley dice: "conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con: a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.

4.2.-Interpretacion más conforme con la CE, desde la perspectiva de la reserva material de ley.

4.2.1.-Evitación de la degradación y desnaturalización de la reserva material de ley.

Una Jurisprudencia reiterada del TC[522] sienta el criterio de optar, entre dos interpretaciones posibles de una disposición, por la que sea más conforme con la CE.

Teniendo en cuenta que la reserva material de ley se establece, generalmente, en la CE, la interpretación más conforme con ella supone optar por la interpretación más coherente con tal reserva material de ley, y esa interpretación no es otra que considerar que la disposición reguladora de dicha reserva ha de tener valor y rango de ley formal.

La admisión de la regulación de la reserva material de ley por reglamentos, supone degradar y desnaturalizar dicha reserva [523].

La reserva material de ley se establece para algo, y ese algo es que su regulación se realice por disposición con valor y rango de ley formal, si no, ¿para qué vale? ¿Por qué la CE se molesta en establecerla si luego no es obligatoria su observancia?

La reserva material de ley garantiza la presencia de la ley formal, hasta el punto de que también impide la deslegalización de la materia, pues el Poder Legislativo formal no puede habilitarle al reglamento para la regulación en el ámbito de la reserva, so pena de incurrir en incumplimiento de la CE que la establece. La prohibición e improcedencia de la deslegalización, que así resulta, no es más que

---

[522] STS 77/1.985, de 27 de junio, FJ-4, párrafo segundo, entre otras.

[523] Así opinan GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, obra citada, página 280.

una mera consecuencia de la reserva material de ley. La deslegalización es incompatible con la reserva material de ley.

Por todo ello, una interpretación del EAPV más conforme con la CE, desde la perspectiva de la reserva material de ley, conduce a considerar adecuada la opción favorable a la ley formal, o sea, a que las disposiciones de las Juntas Generales tienen el valor y rango de ley formal, pues sólo así se respeta la reserva material de ley con la regulación por ellas.

La exclusión del valor y rango del reglamento en la reserva material de ley, supone descartar el reglamento autónomo o independiente.

4.2.2.-Inexistencia de reserva reglamentaria.

Cuanto se ha expresado a propósito de la reserva material de Ley, viene reforzado por la inexistencia de reserva reglamentaria, tanto antes de la CE como en la misma y después.

Y así lo ha estimado, también, la jurisprudencia, tanto del TC[524] como del TS[525], como del TJSPV[526].

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA[527] dice que "nuestro sistema constitucional desconoce algo parecido a una reserva reglamentaria innacesible al legislativo".

[524] STC 5/1.981, de 13 de febrero, FJ-21
STC 18/1.982, de 4 de mayo, FJ-3
[525] STS de 9 de diciembre de 2.004 (RJ\2005\130), FJ-3.
[526] STSJPV 417\2.005, de 10 de junio (JT\2005\1108). FJ-2.
[527] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. *La reserva del Tribunal Constitucional del control jurisdiccional,* obra citada, página 123.

La inexistencia de reserva reglamentaria impide considerar que la ley formal tenga algún límite frente al reglamento. Circunstancia que, unida a la reserva material de ley, sitúa a ésta en plena operatividad indubitada.

Precisamente, la jurisprudencia[528] se ha cuestionado, en algunas ocasiones, que las disposiciones de las Juntas Generales puedan ser reglamentos "autónomos", porque son incompatibles con la inexistencia de reserva reglamentaria; es un contrasentido la existencia de un reglamento autónomo, que se vincula directamente a una disposición superior sin intermedio o interferencia de la ley formal, y la inexistencia de reserva reglamentaria. Aunque también es cierto que ha admitido su regulación en todo el ámbito de la reserva material de ley [529].

Por todo ello, la inexistencia de reserva reglamentaria corrobora y potencia la interpretación que se ha deducido en el párrafo anterior.

4.2.3.-Inmodificabilidad por el RFA.

Se ha señalado anteriormente que la reserva material de ley constituye un límite a la actualización foral[530]. Por ello, la presencia del RFA no modifica lo expuesto en los párrafos anteriores.

Pero la jurisprudencia no lo viene entendiendo así.

Además de considerar que las disposiciones de las Juntas Generales pueden desplazar al régimen común, incluso en el ámbito de la reserva material de ley[531], el TS[532] ha llegado a decir que "el principio de reserva de ley y de legalidad en materia tributaria, de por sí con alcance relativo, tiene una relatividad más específica y acusada con respecto a los TTHH…. En definitiva, el principio de

[528] Sentencias citadas.
[529] Capítulo 4, apartado 4.4.3. Y en este Capítulo, apartado 1.2.6.
[530] Capítulo 4, apartado 4.4.1.
[531] Capítulo 4, apartado 4.4.3.
[532] STS de 9 de diciembre de 2.004 (RJ\2005\130), FJ-9, párrafo tercero.

reserva de ley establecido en el artículo 31-3 de la CE resulta matizado para los Territorios Forales…", Incluso ha dicho[533] que "la capacidad normativa de los TTHH se ejerce en el marco de la ley, aunque los límites definidos por ésta sean, en ocasiones extraordinariamente amplios e implique, de hecho, una deslegalización en materia tributaria que ha resultado posible por la citada Disposición Adicional Primera de la Constitución".

Estamos en frontal desacuerdo con esa doctrina jurisprudencial. Por las razones que se han expuesto anteriormente[534], consideramos que la reserva material de ley, inherente al principio democrático, que es un eje de nuestra sociedad política contenido en la CE, constituye por ello un límite a la actualización foral prevista en Disposición Adicional Primera del texto constitucional; independientemente de que la disposición de los TTHH llamada a cubrir dicha reserva, sea una ley de régimen común o una disposición foral equivalente a la ley de régimen común; pero nunca un reglamento de régimen común o una disposición foral equivalente a un reglamento de régimen común.

La actualización foral prevista en la Disposición Adicional Primera de la CE, no opera como excepción al valor y rango de ley formal, o su equivalente foral, propio de las disposiciones reguladoras del ámbito de la reserva material de ley.

Muy por el contrario, la reserva material de ley constituye un límite a la actualización foral, independientemente de que aquélla pueda cubrirse, además de por una ley de régimen común, también por una disposición foral, pero equivalente a una ley de régimen común.

Por todo ello, debe considerarse que el RFA no modifica lo antes expuesto sobre la reserva material de ley, e inexistencia de reserva reglamentaria.

---

[533] STS de 20 de diciembre de 2.004 (RJ\2005\652), FJ-4, párrafo último.
[534] Capítulo 4, apartado 4.4.1.

4.2.4.- Análisis específico del caso de Navarra, antes de la LORAFNA.

Desde la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto (del Estado), de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en abreviatura LORAFNA), las disposiciones de su Parlamento o Cortes de Navarra (Institución representativa del pueblo navarro) son "leyes forales", o sea, leyes formales; lo que ha confirmado el TC[535] al estimar que la Comunidad Foral de Navarra está configurada como una CA.

Pero se planteó la cuestión del valor y rango de las disposiciones de Navarra antes de la LORAFNA.

Con referencia a ese tiempo anterior, el TS[536], ha dicho:

> "**SEGUNDO.-** Sólo después de las elecciones de 8 de mayo de 1983 y sesión constitutiva del Parlamento Foral de Navarra de 8 de junio de 1983, se puso en marcha el sistema institucional previsto en el Amejoramiento de 1982 (Ley Orgánica de 10 agosto 1982. El Parlamento Foral anterior a esta fecha no reviste caracteres de poder legislativo al haber sido creado por un simple Real Decreto, en base a la Ley de Elecciones Locales de 17 julio 1978); su nombre (Parlamento) es honorario, como heredero del antiguo Consejo Foral Administrativo de Navarra, órgano de carácter predominantemente consultivo. Ello, evidentemente, no significa que Navarra careciese de sistema tributario propio, sino que por el contrario, el mismo fue respetado tanto por la Ley paccionada de 16 agosto 1841, como por la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978, siendo afirmada expresamente la continuidad histórica del derecho Foral en el art. 2 de la LORAFNA. La conclusión obvia es que en Navarra no se podía cumplir el principio de reserva legal con anterioridad a 1983, por carecer Navarra de un órgano legislativo propio, por lo que la Diputación Foral conservó hasta esa fecha el carácter de representante legal del territorio histórico de Navarra, asumiendo la titularidad de las competencias que el régimen paccionado atribuía a nuestra Comunidad. La tesis del recurrente significaría una grave

[535] STC 16/1.984, de 6 de febrero, FJ-3.
[536] STS de 30 de septiembre de 1.995 (RJ\|1995\6856), FJ-2 y 3.

> quiebra del sistema tributario navarro, pues sería una vía indirecta de negación de su autonomía foral con anterioridad a 1983. No siendo pues exigible en Navarra la reserva legal hasta 1983, por ejercerse las competencias tributarias por la Diputación Foral, no ha lugar a examinar la diferente redacción del art. 133.3, y 31.3 CE que parecen exigir en cuanto al tipo la reserva de ley sólo en los tributos estatales;…
>
> **TERCERO.-**… sin que exista con anterioridad a 1983 marco institucional que permita distinguir entre norma Foral con rango de Ley y norma Foral con rango de Reglamento, y es dudoso además que las tarifas del impuesto de publicidad entran en el marco de la reserva de ley exigida en el art. 133 CE. "

Y el TS [537] también ha dicho:

> "CUARTO.- ……
>
> Segunda.– La Sala debe aclarar, en relación con la controversia acerca de la aplicación del principio de reserva de Ley, proclamado en el artículo 31 de la Constitución, que exige la Ley para el establecimiento de prestaciones patrimoniales de derecho público y la regulación de sus elementos esenciales, entre los cuales se halla el instituto de la prescripción extintiva, principio reconocido con anterioridad en la Ley General Tributaria, preconstitucional, cuyo artículo 10, apartado letra b), exigía la Ley, para regular los plazos de prescripción o caducidad o su modificación, que la Norma Foral de Reforma de las Haciendas Locales de 8 de junio de 1981, cuyo artículo 87 hemos considerado contrario a Derecho, no vulneró dicho principio de legalidad, porque en el régimen foral de Navarra, antes de 1983, se sustituía por el principio de «reserva de fuero», es decir por la exigencia de que las normas fueran aprobadas por el Pleno del Órgano competente de la entonces Diputación Foral de Navarra al que correspondía la competencia de regulación de su «fuero tributario».

[537] STS de 19 de diciembre de 2.003 (RJ\2003\9543), FJ-4, párrafos duodécimo, decimotercero, decimocuarto, decimoquinto, decimosexto y decimoséptimo.

En este sentido se ha manifestado esta Sala en las Ss. de 30 de septiembre de 1995 y 3 de marzo de 1997, de las cuales reproducimos la segunda:

«El régimen foral arranca de los artículos 6º y 10 de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y Base 7ª del Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925, y pasando por la Disposición Única del Título Preliminar del Convenio económico entre Estado y Navarra plasmado en el Decreto-Ley 16/1969, de 24 de julio , no sufre alteración sustancial con el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, porque aunque en él se crea el Parlamento Foral de Navarra, esta denominación no corresponde a un organismo con potestad legislativa, sino a uno de carácter administrativo al que se le atribuyen, junto a la específica competencia relativa a la posible incorporación al Consejo General del País Vasco, creado por Real Decreto-Ley 1/1978 de 4 de enero , las consultivas que antes correspondían al Consejo Foral de Navarra, además de, por lo que aquí interesa, la de aprobar las normas relativas al sistema fiscal de Navarra que le sometiera la Diputación Foral de este territorio. En todo caso, el artículo 7º.1 de dicha disposición declaraba con toda rotundidad que «la Diputación Foral representa a Navarra y ejerce todas las funciones que le corresponden según su régimen local». Así pues, ni las normas fiscales elaboradas por la Diputación adquieren el rango de Ley por la aprobación de ese Parlamento Foral, como ya ha declarado esta Sala en sentencias de 26 de enero de 1985 y 3 de diciembre de 1986 , ni puede exigirse a aquellas el mismo grado de concreción respecto a los elementos esenciales de cada figura tributaria que sería necesario tras la promulgación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento de Fuero de 10 de agosto de 1.982 “.

Este especial régimen jurídico continua respecto de los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, cuya «reserva de fuero», exige que las mismas materias que en el régimen del Territorio Histórico Común han de ser reguladas por Ley de las Cortes Generales, en el régimen foral han de ser reguladas por sus Juntas Generales.

La diferencia con Navarra es que en ésta la Diputación se convirtió en Comunidad Autónoma, y a partir de la aplicación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, el principio de «reserva de fuero», fue sustituido por el principio general de «reserva de Ley».

> Hasta la constitución del Parlamento Foral de la Comunidad Autónoma de Navarra, en virtud de lo dispuesto en la Ley 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, el órgano competente de la Diputación Foral de Navarra dictaba Norma Forales, y después de la Constitución del Parlamento foral ha dictado Leyes Forales, que sólo se pueden impugnar ante el Tribunal Constitucional, por tanto, esta Sala tiene jurisdicción para enjuiciar el artículo 87 de la Norma Foral de Reforma de las Haciendas Locales de 2 de junio de 1981.".

Dichos pasajes tienen dos partes diferentes, que conviene precisar:

a)La doctrina que expone sobre las disposiciones de Navarra anteriores a la LORAFNA, que contempla la doctrina de la anterior sentencia que se ha transcrito.

b)Por otra parte, la extensión que hace de esa doctrina a los TTHH de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba-Alava.

En cuanto a la primera parte, hay que diferenciar dos periodos:

El período posterior a la LORAFNA, o mejor dicho, posterior a las elecciones y constitución del Parlamento Foral de Navarra en mayo-junio de 1983, después de la LORAFNA, es indubitado en el sentido de que sus disposiciones son leyes forales de carácter formal, o sea, leyes formales.

Sin embargo, el período anterior se caracteriza porque las Instituciones de Navarra carecen de potestad legislativa formal, pero venían ejerciendo las facultades normativas que les reconocía el Convenio Económico. Desde la CE, su artículo 31, exige la reserva material de ley en materia tributaria, y, a partir de su entrada en vigor, se plantea si las Instituciones de Navarra pueden continuar ejerciendo las facultades reconocidas en su Convenio Económico, a pesar de que afectan al ámbito de la reserva material de ley establecida en la CE.

En relación con este período el TS[538] dice que "en Navarra no se podía cumplir el principio de reserva legal con anterioridad a 1983, por carecer Navarra de un órgano legislativo propio". Y añade[539] que "el Parlamento Foral anterior a esta fecha no reviste caracteres de poder legislativo al haber sido creado por un simple Real Decreto… como heredero del antiguo Consejo Foral Administrativo de Navarra, órgano de carácter predominante consultivo". Por ello,[540] no se producía vulneración del principio de legalidad, "porque en el régimen foral de Navarra, antes de 1.983, se sustituía por el principio de "reserva de fuero", es decir por la exigencia de que las normas fueran aprobadas por el Pleno del Organo competente de la entonces Diputación Foral de Navarra al que correspondía la competencia de regulación de su "fuero tributario".

La razón que dan esas sentencias[541] para tal pronunciamiento es la de que, en otro caso, se producía "una grave quiebra del sistema tributario navarro, pues sería una vía indirecta de negación de su autonomía foral con anterioridad a 1.983". Y también señala[542], a continuación: "no siendo pues exigible en Navarra la reserva legal hasta 1.983, por ejercerse las competencias tributarias por la Diputación Foral".

El TSJN[543] se situó en la misma dirección, diciendo lo siguiente:

> CUARTO.- ……..
>
> Es cierto que la Norma sobre Reforma de las Haciendas Locales de Navarra no tiene rango de ley, pues no en vano tiene su origen es una institución que, aunque denominada «Parlamento Foral», lo cierto es que se trataba de un órgano sin capacidad legislativa, sucesor del antiguo Consejo Foral Administrativo de Navarra.

[538] STS de 30 de septiembre de 1.995, antes citada.
[539] Ibidem.
[540] STS de 19 de diciembre de 2.003, antes citada.
[541] STS que se han reseñado.
[542] STS de 30 de septiembre de 1.995, antes citada.
[543] STSJN de 9 de febrero de 1.998 (JT\1998\595), FJ-4, párrafo quinto, noveno y décimo.

……

> B) Porque, aunque la prescripción fuera materia cubierta por la reserva de ley del art. 31.3 de la CE (cosa que ya hemos dicho que no es así), ello no significaría sin embargo que la misma no pudiera regularse en Navarra por norma de rango inferior a la ley, ya que el principio formal de reserva de ley no fue aplicable en la Comunidad Foral hasta el año 1983, cuando tras las elecciones de 8 de mayo y sesión constitutiva del Parlamento de 8 de junio de 1983 se puso en marcha el sistema institucional previsto en la LORAFNA (véase en este sentido la STS 30 septiembre 1995).
>
> En este sentido debemos recordar que esta Sala ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre las relaciones entre las Normas preautonómicas (como es la Norma sobre Reforma de las Haciendas Locales de 1981) y las disposiciones reglamentarias de la Diputación Foral. Entre ambas existe, como sin duda es sabido, la misma articulación que entre la Ley y el Reglamento, de forma que las exigencias materiales del principio de reserva de ley se cumplían también en el régimen preautonómico, a pesar de que en ese momento no existiera en Navarra un órgano con poder de emanar leyes. El órgano representativo («Parlamento Foral») hacía las veces de poder legislativo a efectos del cumplimiento de las exigencias sustantivas de la reserva de ley, cuyas exigencias formales no eran, como hemos dicho, aplicables, pues en otro caso difícilmente se hubiera podido respetar los derechos históricos de Navarra, como ordena la Disposición Adicional 1.ª de la Constitución Española.”.

Efectivamente, si se hubiera exigido la reserva material de ley, establecida en la CE, es sus propios términos, las Instituciones de Navarra habrían carecido de competencia para regular en su ámbito, con lo que se habrían visto privadas de la competencia, para esa regulación, que venían ejerciendo con anterioridad al amparo del Convenio Económico[544].

Para evitarlo, tanto el TS como el TSJN, sentaron el criterio de no exigir la reserva material de ley, aunque difiriendo en cuanto al modo de hacerlo. El TS dice

[544] Por éso, dicen las citadas sentencias que se habría producido una “grave quiebra del sistema tributario navarro”, y que no se habrían cumplido los “derechos históricos de Navarra, como ordena la Disposición Adicional Primera de la CE”.

que en Navarra no se podía cumplir la reserva material de ley, en aquel período, bastando la regulación por el denominado Parlamento Foral; y el TSJN dice que, en Navarra la reserva de ley se convierte en "reserva de fuero", cuya regulación corresponde al Pleno de la Diputación Foral en representación de Navarra. Bien desde el prisma de la no exigencia de la reserva material de ley, bien desde el prisma de la no exigencia sobre el modo de cumplirla, lo cierto es que esa doctrina jurisprudencial supone una auténtica exoneración de la reserva material de ley.

En realidad, discrepamos más del fundamento esgrimido para la exoneración de la reserva material de ley, que de la propia exoneración. Estimamos que el fundamento debía haber estado vinculado al carácter limitado del período existente hasta la entonces ya previsible LORAFNA, y a la finalidad de evitar un desajuste entre el Convenio Económico y la sobrevenida CE, como consecuencia del desfase temporal entre esta última y la LORAFNA; o sea, fundamento vinculado a un hecho histórico importante y puntual en el mundo institucional. Este tipo de justificaciones se ha utilizado, también, en otros ámbitos[545]; aunque este tema es diferente, puede considerarse que cumple los requisitos señalados para la

[545] Por ejemplo, para justificar la adecuación a Derecho de los procesos restringidos de acceso de personas a la condición de funcionarios/as.
La STC 27/1.991, de 14 de febrero, FJ-5-C), párrafos segundo y tercero, dice lo siguiente:

> "Es evidente que el derecho a la igualdad en el acceso a la función pública supone una limitación fundamental a la práctica de las llamadas «pruebas restringidas» para el acceso a la función pública las cuales en general han de considerarse como un procedimiento proscrito por el art. 23.2 C.E. si bien no cabe excluir que en determinados casos excepcionales la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre con un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración Pública.
>
> …..medidas de carácter transitorio y excepcional para resolver una situación singular y derivada de un proceso único e irrepetible de creación de una nueva forma de organización de las Administraciones Públicas….."

En el mismo sentido, la STC 12/1.999, de 11 de febrero y otras SSTC citadas por ellas.

viabilidad de casos parecidos en otros ámbitos, por lo que resulta perfectamente trasladable a nuestro caso. Pero no se debió haber empleado como fundamento, justamente, la mera negación de la reserva material de ley.

Todo lo expuesto se refiere a la primera parte de esos pasajes jurisprudenciales transcritos, relativa a Navarra.

En cuanto a la segunda parte (la extensión que hacen esos pasajes, de esa doctrina, también a los TTHH de Bizkaia, Gipuzkoa y de Araba-Alava), resulta un tanto chocante que se hayan vertido en una sentencia sobre disposiciones de Navarra.

Bien es cierto que esos pasajes pretenden marcar la diferencia de esos TTHH respecto a Navarra después de la LORAFNA, pues consideran que ésta ha dado lugar a que Navarra se configure como CA (con potestad legislativa formal), mientras los TTHH no lo han hecho.

Esta diferencia es cierta, pero sólo en una parte. Es cierta en cuanto que los TTHH no se han constituído individualmente como CCAA y, por éso, no tienen la potestad legislativa formal que, en otro caso, les vendría atribuída como tales.

Pero no es cierta en cuanto que los pasajes jurisprudenciales consideran que, sin esa cualidad, una disposición carece de valor y rango de ley formal, pues se está intentando acreditar en este trabajo que dicha potestad legislativa formal la tienen por otros cauces diferentes.

La situación en que se encuentran los TTHH del País Vasco no es la misma en que se encontraba Navarra antes de la LORAFNA. Podría ser la misma si se compara Navarra antes de la LORAFNA con los TTHH antes del EAPV (o, mejor dicho, con Araba-Alava, pues entonces sólo ese TH disponía de Concierto Económico). Pero después del EAPV, los TTHH tienen un reconocimiento que,

según lo que hemos expuesto, debe ser reputado como reconocimiento de potestad legislativa formal. Nada de esto tenía Navarra antes de la LORAFNA.

No obstante, esta referencia que hacen los pasajes transcritos a los TTHH del País Vasco, tienen el carácter de "obiter dicta", y, por tanto, no constituye jurisprudencia en sentido estricto técnico jurídico.

Por todo ello, debe considerarse que la jurisprudencia sobre el caso de Navarra antes de la LORAFNA, no puede ser tenida como amparo de modificación de lo antes expuesto sobre la reserva material de ley, e inexistencia de reserva reglamentaria.

4.2.5.-Opción favorable a la ley formal, como resultado interpretativo.

En base a las consideraciones precedentes, una interpretación del EAPV más conforme con la CE, desde la perspectiva de la reserva material de ley, conduce a considerar adecuada la opción favorable a la ley formal, o sea, a que las disposiciones de las Juntas Generales tienen el valor y rango de ley formal, y no de reglamento, ni siquiera autónomo o independiente.

4.3.-Interpretación basada en la inadmisibilidad del reglamento autónomo o independiente.

4.3.1.-Según los antecedentes históricos y legislativos.

El artículo 3-1 del Código Civil dispone que "Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas."

Entre los antecedentes históricos y legislativos hay que citar que el reglamento autónomo independiente ha venido siendo considerado como extraño

en el Derecho Español, hasta el punto de que se ha llegado a reputar prohibido por el ordenamiento jurídico. Desde luego, es completamente ajeno a la tradición española en este extremo[546].

Por ello, este criterio interpretativo conduce a descartar al reglamento como opción posible.

De este modo, una interpretación del EAPV más conforme con los antecedentes históricos y legislativos, conduce a considerar adecuada la opción favorable a la ley formal, o sea, que las disposiciones de las Juntas Generales tienen el valor y rango de ley formal, y no de reglamento autónomo o independiente.

4.3.2.-Según la incoherencia de la posición del reglamento autónomo e independiente en este caso.

La jurisprudencia admite que las disposiciones de las Juntas Generales pueden regular toda la materia, sin interferencia de la ley formal, lo que parece colocar a aquellas disposiciones en el mundo del reglamento autónomo.

Pero la jurisprudencia también señala que no existe reserva reglamentaria, lo que parece colocar a dichas disposiciones en el mundo del reglamento independiente, a pesar de que dicha jurisprudencia no acepta la interferencia de la ley formal.

La manera de evitar esa incoherencia, en cualquiera de las dos modalidades de reglamento, es optar por la interpretación favorable a la ley formal.

4.4.-Interpretación según la realidad social actual, desde la descentralización territorial política.

[546] Capítulo 4, apartado 4.3.2.

También dice el artículo 3-1 del Código Civil que “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.”

La realidad social actual, en el escenario institucional y público, es que está instrumentada una muy importante descentralización territorial de naturaleza “política” (comprensiva de la potestad legislativa formal).

Lo pone de manifiesto la configuración de todas las CCAA, así como el artículo 152-3 de la CE, y el RFA (Disposición Adicional Primera de la CE).

En particular, todo ello viene corroborado y potenciado por la circunstancia de que las CCAA constituídas por el cauce del artículo 146 de la CE, que no tienen garantizada su potestad legislativa formal en la CE, disponen también de ella como consecuencia de haberse incluído en su correspondiente Estatuto de Autonomía. Se ha extendido la “autonomía política” (a través de la potestad legislativa formal), más allá de las previsiones constitucionales, cubriendo todo el territorio del Estado.

Por tanto, hoy día la “ley formal” territorial no es una excepción, sino una característica esencial del mundo público, en el nivel autonómico, y en sus aledaños (otra vez cabe citar el artículo 152-3 y la Disposición Adicional Primera de la CE). Se alinea perfectamente con el principio de descentralización política que proclama la CE, y constituye un eje esencial de la misma.

Por ello, este criterio interpretativo conduce a acoger la ley formal como opción posible, dada su cualidad de expresión de la descentralización territorial política que hoy día alude nuestro sistema institucional como principio general de su configuración.

De este modo, una interpretación del EAPV más conforme con la descentralización territorial política, que luce en la realidad social actual, conduce a

considerar adecuada la opción favorable a la ley formal, o sea, a que las disposiciones de las Juntas Generales tienen valor y rango de ley formal, y no de reglamento autónomo o independiente.

4.5.-Interpretación más conforme con el carácter de la disposición de las Juntas Generales como "norma primaria".

El TC[547] ha considerado que el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, aprobado mediante Acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado, y previsto en el artículo 72-1 de la CE, tiene fuerza de ley y valor de ley.

El artículo 72-1 de la CE dispone que "las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales". El TC interpreta que ese precepto "establece una reserva formal y material a favor del "Estatuto del Personal de las Cortes Generales", de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la CE, es decir, como una norma primaria –o acto normativo primario- que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica"; "no se halla subordinado a la ley, sino directamente incardinado y vinculado a la CE". Y concluye diciendo que "no se trata, en efecto, de una "disposición de categoría inferior a la ley", sino, antes bien, de una norma que, de acuerdo con la reserva constitucional establecida, goza de fuerza de ley y que, asimismo, por proceder del Poder Legislativo, posee valor de ley".

Por tanto, dos son los requisitos que señala el TC para que una disposición así tenga valor y fuerza de ley:

a)Que sea una norma primaria, en el sentido de que se encuentre directamente incardinada y vinculada a la CE, sin ley intermedia.

[547] STC 139/1.988, de 8 de julio, FJ-2 y 3.

b)Que proceda del Poder Legislativo.

El TC consideró que se cumplían los dos requisitos en aquel supuesto, a pesar de que el órgano que había aprobado ese Estatuto de Personal, eran las Mesas del Congreso y del Senado, que, aunque pertenecen a la Institución del Poder Legislativo, carecen de potestad legislativa formal, la cual está solamente encomendada al Pleno, a las Comisiones, y, en su caso, a la Diputación Permanente; y tampoco representan a la ciudadanía. E interpretó que el Estatuto del Personal tiene valor y fuerza de ley.

En nuestro caso, también se cumplen los dos requisitos:

a)Las disposiciones de las Juntas Generales son normas primarias pues están vinculadas directamente al EAPV, sin intermedio o interferencia de ley alguna.

b)Además, provienen del Poder Legislativo del TTHH, que son las Juntas Generales, como Institución representativa de la ciudadanía de los mismos.

Lo que ocurre es que la Jurisprudencia ha venido negando esta cualidad de las Juntas Generales, pero se ha acreditado que jurídicamente no es así, sino que cumple todos los requisitos y condiciones para tener tal naturaleza.

Resulta chocante que se acepte que el Estatuto de Personal de las Cortes Generales tenga valor y fuerza de ley, a pesar de estar dictado por un órgano que indubitadamente carece de potestad legislativa, y que, también indubitadamente, no representa a la ciudadanía (las Mesas del Congreso y del Senado), y, en cambio, no se reconoce el valor y rango de ley formal a las disposiciones de las Juntas Generales, a pesar de que son una Institución representativa de la ciudadanía.

En consecuencia, la sola aplicación de esos criterios del TC, debería suponer la interpretación más favorable a considerar que las disposiciones de las Juntas Generales tienen valor y rango de ley formal.

4.6.Interpretación más conforme con la fuerza activa y pasiva, y demás características, de la disposición de las Juntas Generales, como una ley formal.

Anteriormente[548], se han examinado las expresiones de valor, rango y fuerza de ley. Pues bien, la disposición de las Juntas Generales tiene el mismo valor, rango y fuerza de la ley formal.

Allí se ha dicho que rango de ley es la posición de la ley en relación con las demás Fuentes del Derecho. Al tratar de la disposición de las Juntas Generales como "norma primaria", se ha apreciado que está directamente vinculada a las normas del marco jurídico político superior (CE, EAPV, Concierto Económico), sin interferencia o intermediación de las leyes estatales y autonómicas. Por ello, la disposición de las Juntas Generales tiene una posición idéntica a la de la ley formal.

También se ha visto allí que el valor de ley es el tratamiento jurídico o régimen jurídico que tiene en el ordenamiento jurídico. La disposición de las Juntas Generales puede regular totalmente la reserva material de ley, es "norma primaria" (según se acaba de recordar)…, en definitiva, tiene un régimen jurídico igual o similar al de la ley formal.

Igualmente se ha indicado allí que la fuerza de ley es la capacidad de innovación activa del ordenamiento jurídico, y la capacidad de resistencia pasiva a ser modificada por el ordenamiento jurídico. La disposición de las Juntas Generales tiene la fuerza activa y pasiva de la ley formal. Hacemos nuestras las palabras de

[548] Capitulo 2, apartado 4.3.3.

JIMENEZ ASENSIO[549], quien justifica que la Norma Foral (la disposición de las Juntas Generales, en nuestro análisis) tiene la fuerza activa y pasiva propia de la ley, diciendo:

> "Las normas forales disponen de fuerza activa de ley en cuanto que tienen la capacidad de desplazar en su ámbito territorial de aplicación a las leyes estatales y, en su caso, autonómicas que no se aplicarán en ese espacio. Por tanto, cabe predicar de la norma foral el atributo de una fuerza activa de ley. Pero, además, se debe predicar asimismo de la norma foral una fuerza pasiva similar a la de la ley, pues una vez aprobada y tras su entrada en vigor la norma foral no puede ser atacada ni por leyes estatales ni por las autonómicas (lo cual es siempre consecuencia del principio de competencia) ni tampoco por normas reglamentarias derivadas del ordenamiento foral".

La consideración de esos rango, valor y fuerza activa y pasiva propios de la ley formal, constituye otro criterio interpretativo para decantarse por el valor y rango de ley formal para las disposiciones de las Juntas Generales[550].

4.7.-Interpretación según la misma competencia exclusiva de la CAPV, atribuída en el mismo EAPV.

La competencia exclusiva de los TTHH se encuentra atribuída en el mismo EAPV que la competencia exclusiva de la CAPV, y tiene la misma significación y extensión que esta última[551].

Por ello, no hay razón para considerar que los TTHH no puedan dictar disposiciones con valor y rango de ley formal, como las puede dictar la CAPV en el ámbito de la misma clase o nivel de competencia.

---

[549] JIMENEZ ASENSIO, R., *La "norma foral" en el sistema…..,* en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa……..,* obra citada, página 162.

[550] DE LA HUCHA CELADOR, F., *El régimen jurídico del concierto económico,* obra citada, páginas 144 y 150.

[551] Capítulo 4, apartado 4.2.

Por ello, este criterio interpretativo conduce a acoger la ley formal como opción posible, dada su cualidad de ejercicio de la misma competencia exclusiva atribuída por el mismo EAPV, que es la de la CAPV.

De este modo, una interpretación del EAPV más conforme con la misma competencia exclusiva de la CAPV, atribuída en el mismo EAPV, conduce a considerar adecuada la opción favorable a la ley formal, o sea, que las disposiciones de las Juntas Generales tienen valor y rango de ley formal, y no de reglamento autónomo o independiente.

4.8.-Interpretación más conforme con la situación de la CAPV.

En el Capítulo 5 se ha deducido que los TTHH tienen la naturaleza de "subcomunidad foral uniprovincial", con expresión en las dos posibles modalidades allí expuestas.

Aunque no son la CAPV (entendida como "CAPV-Organización"), son entes que se encuentran muy cerca de la misma. Por ello, ante cualquier duda, cabe acoger la interpretación más conforme con la situación de la CAPV en el aspecto de que se trate.

En nuestro caso, la situación de la CAPV es de atribución de la misma competencia exclusiva, por lo que procede considerar a la disposición de las Juntas Generales de la misma manera que la ley del Parlamento Vasco.

Este argumento viene a reforzar el expuesto en el apartado anterior. Aunque ambos toman la competencia exclusiva de la CAPV como referencia, el apartado precedente se fija en el mismo contenido de la competencia exclusiva de los TTHH, mientras que este apartado se fija en la proximidad institucional a la CAPV.

4.9.-Disyuntiva argumental esencial. El normal y generalizado principio de descentralización territorial política, frente al reglamento autónomo o independiente extraño o prohibido.

Sin perjuicio de los argumentos que se han expuesto antes, existe uno que nos parece esencial.

La opción favorable al valor y rango de ley formal, lejos de entrañar algo extraño en el sistema público actual, se encuentra plenamente alineada con el principio de descentralización territorial política que, de un modo generalizado y natural, se reconoce en la CE.

De otro lado, la opción favorable al valor y rango de reglamento autónomo o independiente, supone decantarse por un tipo de disposición extraña, y hasta prohibida, en nuestro sistema público, no sólo actual, sino también tradicional, dada la reserva material de ley que, no sólo no ha desaparecido, sino que se ha reforzado por su inclusión en la CE vigente.

Por tanto, optar por el valor y rango de ley formal entraña optar por una situación totalmente normal en la configuración actual del sistema público.

Mientras que optar por el valor y rango de reglamento autónomo o independiente, entraña optar por un tipo de disposición extraña y prohibida que da al traste con uno de los ejes normativos esenciales de la vigente CE, como es la reserva material de ley, auténtica emanación del principio democrático.

Aunque no existieran otros argumentos (pero existen, tal y como se ha acreditado), esta disyuntiva argumental que se aborda ahora debería ser suficiente, por sí sola, para optar por el valor y rango de ley formal, y para desechar el valor y rango de reglamento autónomo o independiente. Por éso, se ha calificado a esta disyuntiva argumental como “esencial”.

Pero además, su conjunción con los demás argumentos expuestos, nos conduce a decantarnos por el valor y rango de ley formal, sin matices ni fisuras.

De este modo, una interpretación del EAPV conforme con un principio "normal y generalizado" en nuestro sistema público, conduce a considerar adecuada la opción favorable a la ley formal, o sea, que las disposiciones de las Juntas Generales tienen valor y rango de ley formal, y no de reglamento autónomo o independiente.

4.10.-Si todo apunta a una ley formal, no hay razón para tomar una opción más restrictiva.

La acreditación del reconocimiento de potestad legislativa formal a los TTHH, que se ha expuesto antes, es suficiente para considerar que la disposición de las Juntas Generales tiene valor y rango de ley formal.

Además, y para el caso de que no se entendiera así, se han expuesto otros argumentos sobre la interpretación del EAPV favorable a acoger la opción de que la disposición de las Juntas Generales tiene valor y rango de ley formal, frente a la otra opción de reglamento autónomo o independiente.

Incluso, se ha abordado la disyuntiva argumental que se ha reputado esencial, entre optar por el principio de descentralización política (totalmente generalizado y natural en nuestro sistema público actual), o el reglamento autónomo o independiente, extraño o prohibido, en la actualidad y en nuestra tradición.

En definitiva, se mire desde donde se mire, la disposición de las Juntas Generales es disposición con valor y rango de ley formal, y así ha de ser reputada.

Si todo apunta a esta opción, no hay razón para tomar una opción más restrictiva.

4.11.-Convergencia del resultado de todos los criterios interpretativos expuestos,

Se ha realizado la interpretación jurídica del EAPV[552], utilizando los criterios hermenéuticos aplicables al caso, y se ha deducido que aquélla conduce a la interpretación del EAPV favorable a la ley formal, o sea a que las disposiciones de las Juntas Generales tienen el valor y rango de ley formal, y no el de reglamento autónomo o independiente.

Además, interesa destacar que ese resultado interpretativo se obtiene con todos y cada uno de los criterios hermenéuticos empleados, sin que hayamos encontrado ni uno sólo en sentido contrario.

5.-NATURALEZA DE LA DISPOSICION DE LAS JUNTAS GENERALES, COMO LEY FORMAL.

5.1.-Valor y rango de ley formal resultante.

5.1.1.-Convergencia argumental en pro del valor y rango de ley formal.

Todos los argumentos que se han expuesto son plenamente convergentes en cuanto al resultado, que es el valor y rango de ley formal, que resulta para las disposiciones de las Juntas Generales.

De este modo, ha quedado acreditado que las disposiciones de las Juntas Generales deben ser reputadas con valor y rango de ley formal, bien por considerarse existente su reconocimiento por el EAPV, bien por derivar de la interpretación del EAPV, en otro caso.

[552] Objeto de este apartado 4 del presente Capítulo.

5.1.2.-Incoherencia y perversión del sistema: se reconoce a las disposiciones de las Juntas Generales las propiedades de la ley formal, pero se les niega que tengan ese valor y rango.

A pesar de la convergencia argumental señalada, la generalidad de la doctrina y la unanimidad de la jurisprudencia son contrarias al valor y rango de ley formal, y se sostiene que las disposiciones de las Juntas Generales tienen el valor y rango de reglamento autónomo o independiente.

Dicho criterio se mantiene aún reconociendo que las disposiciones de las Juntas Generales, a pesar de su pretendida naturaleza reglamentaria, pueden regular el ámbito de la reserva material de ley, que es la limitación más importante y sensible de las normas reglamentarias; incluso, se llega a decir que la "reserva de ley" se convierte en "reserva de Norma Foral" (disposición de las Juntas Generales, en nuestro análisis), a pesar de considerarlas reglamentos (autónomos o independientes sí, pero reglamentos al fin y al cabo). Y, asimismo, a pesar de considerar que las Juntas Generales no son Administración Pública, que es una autoría imprescindible en el reglamento. E, igualmente, a pesar de que tales supuestos reglamentos autónomos o independientes ocupan una posición propia de la ley formal en la descentralización territorial política.

Por tanto, se reconoce a las disposiciones de las Juntas Generales las propiedades de la ley formal, pero se les niega ese valor y rango. Por decirlo de una manera gráfica, es como si se reconoce a un hombre o mujer que tiene capacidad jurídica de persona, y se le niega su inscripción en el Registro Civil.

Ello supone una auténtica incoherencia. No puede sostenerse la vigencia de la reserva material de ley, y, al mismo tiempo, dar por válida su regulación por reglamento autónomo o independiente. Tampoco puede sostenerse que las Juntas Generales no son Administración Pública, y, al mismo tiempo, decir que sus productos normativos son reglamentos. Carece de toda lógica. Constituye una evidente contradicción.

Pero además, no son solamente un cúmulo de disfunciones, sino que ello supone un salto cualitativo y constituye una auténtica perversión del sistema. Todo el sistema de Fuentes del Derecho descritas descansa en la divisoria esencial entre ley formal y reglamento, en coherencia con el muy diferente significado de cada una de esas normas en función de la Institución de la que emanan, y, sin embargo, se mezclan completamente a la hora de abordar el valor y rango de las disposiciones de las Juntas Generales. Se admiten disfunciones importantes en el régimen jurídico de las Fuentes del Derecho, con tal de mantener que las disposiciones de las Juntas Generales son reglamentos autónomos o independientes. Dicho de otro modo, se mantiene el valor y rango reglamentario de las disposiciones de las Juntas Generales, pagando un alto precio en disfunciones del régimen jurídico de las Fuentes del Derecho.

Y todo ésto, “contra viento y marea”, o, como se diría coloquialmente, “porque sí”. Pues está en contra de todos y cada uno de los argumentos expuestos.

5.1.3.-Necesidad de un giro jurisprudencial.

Consideramos que es una situación insostenible.

La unánime jurisprudencia existente sobre el valor y rango reglamentario de las disposiciones de las Juntas Generales, debe ser corregida asumiendo que éstas tienen el valor y rango de ley formal.

Este giro jurisprudencial es imprescindible para que la situación se impregne de lógica, y resulte coherente con las características de esas disposiciones.

5.2.-Localización del deducido valor y rango de ley formal, en la disposición de las Juntas Generales.

5.2.1.-Materialización del valor y rango de ley formal, en la disposición de las Juntas Generales. Las Juntas Generales, Parlamento genuino de los TTHH.

Anteriormente[553] se ha acreditado que la disposición de las Juntas Generales es apta para materializar el valor y rango de ley formal, para el supuesto de que los TTHH tuvieran reconocida potestad legislativa formal para dictar disposiciones con valor y rango de ley formal.

Ahora, una vez que hemos deducido que, efectivamente, los TTHH tienen reconocida esa potestad legislativa formal, ha de considerarse que la misma se localiza en la disposición de las Juntas Generales, por la misma razón expuesta en aquel otro lugar, de que es la Institución representativa de la ciudadanía de los TTHH, y, por tanto, la que "expresa la voluntad popular" y el principio democrático.

Hemos pasado de la aptitud de la disposición de las Juntas Generales para tener valor y rango de ley formal, a la materialización, por dicha disposición, del valor y rango de ley formal que hemos deducido para los TTHH.

De esta manera, las Juntas Generales, como autoras de esa disposición con valor y rango de ley formal, son un Parlamento genuino, el Parlamento de los TTHH. Así lo considera, también, JIMENEZ ASENSIO[554].

5.2.2.-Estadio lógico previo a la regulación de la Norma Foral de las Juntas Generales, como Fuente del Derecho.

Anteriormente[555,] se ha desglosado la disposición de las Juntas Generales y la Norma Foral, a efectos metodológicos de estudio, para saber qué es lo que

[553] Capítulo 5.
[554] JIMENEZ ASENSIO, R., *La "norma foral" en el sistema*…., en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa*, obra citada, página 158.
[555] Capítulo 5, apartado 7.2.

aporta realmente la regulación de la Norma Foral a esta cuestión del valor y rango de ley formal. Allí lo hacíamos a efectos de analizar la aptitud de la disposición de las Juntas Generales para tener valor y rango de ley formal.

Ahora se realiza el mismo desglose metodológico, por la misma razón expresada allí, pero una vez acreditada la existencia del valor y rango de ley formal en los TTHH, y en la disposición de sus Juntas Generales.

Ese desglose no es algo artificioso, o un mero capricho metodológico. Sino que responde a una secuencia lógica.

En efecto, la disposición de las Juntas Generales, expresa el ejercicio de la potestad legislativa formal reconocida a los TTHH y a sus Juntas Generales; por tanto, aquella disposición depende de la competencia e identidad institucional de los TTHH, y no de la regulación que éstos hagan de su Norma Foral como Fuente del Derecho específica.

La Norma Foral deriva de una regulación de los TTHH, que constituye una Fuente del Derecho específica que se encarna en la disposición de las Juntas Generales, cuya existencia, en razón de la competencia de los TTHH, precede a aquella Norma Foral. Por éso, continuamos tratando de la disposición de las Juntas Generales, o de la disposición de las Juntas Generales, en lugar de la Norma Foral, que se aborda posteriormente.

5.3.-La disposición de las Juntas Generales, con valor y rango de ley formal, en perspectiva de régimen común: ley formal de régimen común.

En el régimen común, la disposición que emana de la Institución representativa de la ciudadanía, y que materializa el valor y rango de ley formal, es la “ley formal”.

Por éso, si se considerase la disposición de las Juntas Generales solamente en perspectiva de régimen común, su valor y rango de ley formal que se ha deducido, daría lugar a que aquella disposición fuera una "ley formal de régimen común".

No obstante, es el RFA el que regula la disposición de las Juntas Generales, por lo que no cabe aceptar, sin más, este análisis.

Pero ha sido incluído para acreditar que el régimen común es suficiente para considerar a la disposición de las Juntas Generales como una ley formal, sin necesidad de acudir para ello al RFA.

5.4.-La disposición de las Juntas Generales, con valor y rango de ley formal, en perspectiva de régimen foral.

5.4.1.-Opciones de ley en el RFA.

Se recuerda lo dicho anteriormente[556] sobre que, la "ley", como "expresión de la voluntad popular", también tiene sentido en el RFA, con ese mismo significado del régimen común. Así, la disposición de las Juntas Generales, como Institución representativa de la ciudadanía del TH, constituye "expresión de la voluntad popular", y responde al concepto y significado de la ley de régimen común. Con esa misma denominación de "ley", o con cualquier otra, pero siempre con dicha naturaleza de "ley" como "expresión de la voluntad popular", en cualquier escenario en el que ésta se produzca.

Ello habilita a pensar que la disposición de las Juntas Generales es una "ley formal", como una "ley formal de régimen común". Y como su regulación pertenece al RFA, sería una "ley formal foral". Igual ley formal que la "ley formal de régimen común", pero de naturaleza foral al estar dispuesta por el RFA. Es como si el RFA

[556] Capítulo 3, apartado 7.2.1

hubiera asumido la configuración de la ley formal de régimen común, para atribuírsela a la disposición de las Juntas Generales; o sea, como si se “foralizase” la ley formal de régimen común, siendo foral la decisión de asunción, pero no lo asumido. Por todo ello, podría calificarse la disposición de las Juntas Generales como una ley formal (misma ley formal de régimen común) y foral (al estar dispuesta aquí por el RFA), o como “ley formal foral” sin más.

Podría pretenderse que la disposición de las Juntas Generales no es una ley formal como “la ley formal de régimen común”, sino una disposición atípica en el régimen común; y, al ser atípica, sólo podría tener naturaleza foral, o sea, un tipo de disposición foral (pues proviene de la regulación del RFA), pero atípica en el régimen común.

Sin embargo, se ha visto que la CE considera que la ley es “expresión de la voluntad popular”, y que ese significado está expresando el principio democrático, que es el eje más importante de la CE, por lo que, no sólo rige en el régimen común, sino también en el régimen foral, como un límite a la actualización foral.

Por ello, ese pretendido planteamiento no podría trastocar la esencia y naturaleza de la disposición de las Juntas Generales como “ley formal” en el sentido constitucional, se llame como se llame.

Aún admitiendo una denominación diferente a la de “ley”, no cambia la esencia de naturaleza de “ley”, por lo que siempre se estaría hablando de una disposición foral equivalente a la ley formal de régimen común.

Recapitulando, la disposición de las Juntas Generales, o bien es una ley formal foral (ley formal de régimen común, pero de naturaleza foral al estar dispuesta por el RFA), o bien es una disposición foral (atípica en el régimen común) equivalente a la ley formal de régimen común.

Desde un punto de vista práctico, es irrelevante una u otra opción. En cualquiera de ellas se está ante una disposición de las Juntas Generales, que entraña una disposición con valor y rango de ley formal, bien como ley foral (igual a la ley de régimen común), bien como disposición foral (atípica en el régimen común) equivalente a la ley formal de régimen común.

5.4.2.-Suficiencia del régimen común (aún "foralizado"), e innecesaridad del RFA.

Las ideas precedentes permiten considerar a la disposición de las Juntas Generales como una ley formal de régimen común; por lo que no es necesario acudir al RFA para justificar esa naturaleza, que ya viene proporcionada por el régimen común, pues aquí, el RFA no aporta nada diferente a aquél.

No obstante, como es el RFA el origen de la disposición de las Juntas Generales, dicha naturaleza de ley formal de régimen común se "foraliza", que es lo que permite calificarla como "ley foral". Pero tiene la misma naturaleza de ley formal de régimen común. He ahí la innecesaridad del RFA para tener esa naturaleza.

5.4.3.-Encaje en el sistema de Fuentes del Derecho.

Anteriormente[557], se ha descrito el modo de encaje de la disposición de las Juntas Generales, en el sistema de Fuentes del Derecho, mediante su entrada en el Título Preliminar del CC a través de la "norma escrita" del artículo 1 del CC ("ley" en la terminología de éste).

La única diferencia radica en que allí se abordaba el encaje en el sistema de Fuentes del Derecho, de la disposición de las Juntas Generales, apta para tener valor y rango de ley formal. Mientras que aquí, se aborda la misma cuestión, pero tomando la naturaleza de esa disposición de las Juntas Generales como ley foral, o

[557] Capítulo 5, apartado 7.3.

como disposición foral (atípica en el régimen común) equivalente a la ley formal de régimen común. Pero el modo de encaje es el mismo.

Por ello, hacemos remisión a aquel lugar, a fin de no incurrir en repeticiones innecesarias.

5.5.-La disposición de las Juntas Generales, es la ley formal foral de los TTHH.

En cualquiera de las opciones expuestas, la disposición de las Juntas Generales, es la ley formal foral de los TTHH, bien como ley foral que expresa una ley formal de régimen común (pero foral al estar dispuesta por el RFA), bien como disposición foral (atípica en el régimen común) equivalente a una ley formal de régimen común.

A este respecto, es irrelevante la denominación que adopte la Fuente del Derecho que vaya a encarnar esa disposición de las Juntas Generales. Lo importante es su esencia o naturaleza, y se trata de la que se acaba de exponer, “ley formal” que añade el término “foral” en razón a la presencia del RFA. Tal como se ha examina a continuación, dicha Fuente del Derecho es la Norma Foral (de las Juntas Generales), pero, a pesar de esa denominación, su esencia o naturaleza es la citada como “ley formal”.

PARTE TERCERA: LA NORMA FORAL, LEY FORMAL FORAL DE LOS TTHH.

CAPITULO 7

CONTEXTO DE LA NORMA FORAL DE LAS JUNTAS GENERALES.

0.-PLANTEAMIENTO.

Antes de entrar en el estudio específico de la Norma Foral de las Juntas Generales, es preciso situarla en un doble contexto:

-Por una parte, el contexto de las Fuentes del Derecho de los TTHH. La Norma Foral de las Juntas Generales es una de las disposiciones que pueden dictar aquéllos, por lo que su sistema de sus Fuentes del Derecho, también le será de aplicación a la misma.

-Por otra parte, el contexto de la configuración de la ley formal del Estado y de la CAPV, que entraña una referencia a tomar en cuenta para apreciar la enorme similitud con la configuración de la Norma Foral de las Juntas Generales, que se examina después.

Desde perspectivas muy distintas, ambos aspectos constituyen el contexto de la Norma Foral de las Juntas Generales, y ello justifica su examen previo, lo que tien lugar en este Capítulo.

1.-EL CONTEXTO DEL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO DE LOS TTHH.

1.1.-Competencia.

1.1.1.-Competencia de los TTHH.

El artículo 37-3-a) del EAPV atribuye a los TTHH la competencia exclusiva sobre "organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones". Procede plantearse si esa competencia de los TTHH comprende la de establecer su sistema de Fuentes del Derecho, en el ámbito antes mencionado,[558] de determinación, elaboración, régimen y articulación interna de sus normas escritas específicas y determinadas, ámbito ajeno al Título Preliminar del Código Civil según se ha acreditado allí.

A este respecto, interesa traer el artículo 10-2 del mismo EAPV, que atribuye a la CAPV la competencia exclusiva sobre "organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del presente Estatuto".

Puede apreciarse que se trata de competencias del mismo contenido, una para la CAPV, y otra para los TTHH. No hay más diferencia que en la coletilla final, pero sin relevancia en su significado y extensión.

Por ello, puede tomarse la interpretación de la competencia autonómica, para interpretar la competencia de los TTHH, pues lo que se haya dicho para una, servirá, también, para la otra, dada su identidad.

El TC[559], reconoce que esa competencia de la CAPV es exclusiva, pero añade que "no puede otorgarse a la expresión "instituciones de autogobierno" un alcance mayor que el que deriva de la CE (artículo 152-1) y de los propios Estatutos-Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente". Dicha idea es confirmada por otros pronunciamientos del TC[560].

[558] Capítulo 2, apartado 4.2.2

[559] STC 76/1.983, de 5 agosto, FJ-38. Dicha STC fue dictada en los Recursos previos de inconstitucionalidad Nº 311, 313, 314, 315 y 316/1.982, acumulados, interpuestos por el Gobierno Vasco, por el Parlamento Vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Parlamento de Cataluña y por 50 Diputados, representados por Don Juan Carlos Aguilar Moreno, contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica (Estado), de Armonización del Proceso Autonómico (conocido coloquialmente como el Proyecto de LOAPA).

[560] STC 186/1.988, de 17 de octubre, FJ-4.

Lo mismo cabe decir de dicha competencia de los TTHH, al tener la misma extensión. El EAPV no cita Instituciones concretas de los TTHH, pero su artículo 24-2 establece que "los TTHH conservarán y organizarán sus Instituciones forales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del presente Estatuto"; y el artículo 3 dice que "cada uno de los TTHH que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e Instituciones privativas de autogobierno. En el momento en que aparece el EAPV, ya habían sido restablecidas las Instituciones tradicionales de los TTHH, que eran las Juntas Generales y la Diputación Foral, las cuales se confirman también después por las propias Normas Forales de cada TH. Por tanto, no hay duda de que los TTHH tienen competencia exclusiva sobre "organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones", que son las Juntas Generales y la Diputación Foral.

La "organización, régimen y funcionamiento" comprende, también, la determinación, elaboración, régimen y articulación interna de las normas escritas específicas y determinadas de los propios TTHH, como también ha comprendido lo mismo cuando se ha tratado de la CAPV. Por ejemplo, la CAPV ha regulado, a través de la Ley 7/1.981, de 30 de junio (de la CAPV), "del Gobierno", los Decretos Legislativos del Gobierno Vasco, en el contexto de la delegación legislativa del Parlamento Vasco, sin que nadie lo haya impugnado, tratándose de una actuación que se desarrolla pacíficamente.

Por tanto, los TTHH tienen competencia para determinar sus propias normas escritas, y para regular su elaboración, régimen y articulación interna, como parte de dicha competencia dentro de la configuración de sus Instituciones, Juntas Generales y Diputación Foral.

Se hace notar que este precepto estatutario pertenece al RFA, con las consecuencias que ello conlleva, antes citadas, de posibilidad de establecer regulaciones diferentes a las del régimen común. Con vinculación al Estado, cuya

competencia sobre Fuentes del Derecho (artículo 149-1-8 de la CE) ha de ejercerse con respeto al “derecho foral”.

No obstante, también se anticipa que la regulación, por los TTHH, de sus normas escritas específicas y determinadas, se ha realizado en el estricto seno de la configuración de sus Instituciones, y con observancia del Título Preliminar del Código Civil. Independientemente de que ello tenga que ser así o no, lo cierto es que la regulación de los TTHH no interfiere en el Título Preliminar del Código Civil.

1.1.2.-Inexistencia de competencia de la CAPV.

Se ha expuesto la inexistencia de competencia de la CAPV en el Capítulo precedente, apartado 3.1.3, lugar al que se hace la oportuna remisión, a fin de evitar repeticiones innecesarias.

1.2.-Regulación.

1.2.1.-Regulación de cada TH.

Las tres Normas Forales de Organización Institucional dictadas, cada una por las Juntas Generales de cada TH, a comienzos de 1.983, tenían un contenido idéntico, que comprendía las líneas estructurales de un nuevo sistema de sus normas escritas.

A partir de ahí, cada TH ha ido dictando sus propias disposiciones, pero, en general, han mantenido las líneas estructurales similares y, por tanto, la convergencia de sus respectivos regímenes jurídicos.

La regulación sobre su sistema de Fuentes del Derecho se encuentra dentro de la relativa a la más amplia configuración institucional de los TTHH, que se ha enunciado en el Capítulo 3, al que se hace la oportuna remisión, a fin de no incurrir en repeticiones innecesarias.

JIMENEZ ASENSIO [561] dice que “los subsistemas de fuentes del Derecho de los TTHH se basan en el principio de autodisposición foral del propio sistema de fuentes”; y añade que “los subsistemas normativos forales son ordenamientos que se han construído a partir de un poder de autodisposición”. Sin embargo, pensamos que esa “autodisposición” de los TTHH sobre su propio sistema de Fuentes del Derecho se circunscribe, en lo que concierne a la Norma Foral de las Juntas Generales, a “poner cuerpo y figura” a la disposición de las Juntas Generales, cuya regulación es ajena al círculo de competencia de los TTHH porque está en el EAPV, dentro de la configuración institucional de éstos (competencia, identidad institucional y disposición de las Juntas Generales como Institución representativa de la ciudadanía).

1.2.2.-Existencia de alguna disposición de la CAPV.

A pesar de lo que se ha dicho antes sobre la competencia de los TTHH, existen algunas disposiciones dictadas por la CAPV, que inciden, de alguna manera, en el sistema de Fuentes del Derecho de los TTHH.

Sin perjuicio de lo que se diga en el lugar específico en que aparezcan, dada la inexistencia de competencia de la CAPV, sus disposiciones sobre este extremo han de ser tomados como una mera recepción de lo dispuesto, al respecto, por los TTHH.

1.2.3.-Doble ámbito competencial foral, y común local provincial, e inaplicación de las Fuentes del Derecho del Régimen Local.

[561] JIMENEZ ASENSIO, R. *La “norma foral” en el sistema… e*n VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa*…. Obra citada, páginas 152 y 155.

De acuerdo con lo expuesto, los TTHH tienen una competencia foral, y otra competencia común local provincial [562]. Por tanto, tienen dos ámbitos de competencia.

Dado que los TTHH han ejercido la indicada competencia para regular sus propias normas escritas, y que el Régimen Local también contiene una regulación de las Fuentes del Derecho de los Entes Locales, se plantea la cuestión de si cada ámbito competencial tendrá su propio sistema de Fuentes del Derecho, o si solamente habrá uno, y cuál, para los dos ámbitos competenciales.

Se ha visto que la identidad institucional de los TTHH es única, sin perjuicio del doble ámbito competencial, e, incluso, de que pueda haber regímenes jurídicos de diferente naturaleza. Pero el sello de identidad, como ente público, es único.

Pues bien, las Fuentes del Derecho son una expresión de la identidad institucional única de todo ente, y, ahora, de cada TH. Por ello, el sistema de Fuentes del Derecho es un aspecto inherente a la identidad institucional única.

De este modo, no existe un sistema de Fuentes del Derecho para cada ámbito competencial foral, y común local provincial, sino un único sistema de Fuentes del Derecho para todo el TH con proyección a ambas clases de competencia.

A la hora de elegir uno de esos dos sistemas de Fuentes del Derecho, el foral o el común local provincial, ha de optarse por el primero, por dos razones:

a)Por la prevalencia del derecho foral sobre el derecho común, en todo caso [563].

[562] Capítulo 4, apartados 2 y 3.
[563] Capítulo 3, apartado 5.2.3.

b)Porque, independientemente de esa consideración, la atribución específica de la indicada competencia a los TTHH, con el carácter de exclusiva, hace que su regulación sea la prevalente en todo caso (y esa regulación pertenece al RFA).

De ahí deriva la inaplicación del sistema de Fuentes del Derecho del régimen común local provincial.

Así se opera en la práctica de las Instituciones, y en la de los Tribunales de un modo pacífico [564]

Por consiguiente, en cada TH solamente existe un único sistema de Fuentes del Derecho, el regulado por el propio TH, que es el del RFA, y se emplea en los dos ámbitos competenciales, tanto en el foral como en el común local provincial (sin perjuicio de que las Fuentes del Derecho escritas en cada caso, habrán de atenerse a las clases de competencias existentes en cada uno de los dos ámbitos competenciales citados).

1.3.-Configuración.

1.3.1.-Configuración de cada TH, y su convergencia.

Ya se ha dicho antes que las tres Normas Forales de Organización Institucional dictadas por los tres TTHH, respectivamente, al principio de 1.983,

[564] Se planteó si era necesario o no la observancia del trámite de exposición al público en la elaboración de la Norma Foral de Presupuestos, previsto en la legislación de régimen común. La STS de 3 de mayo de 2.001 (RJ\2001\7231), FJ.7, da una respuesta negativa, en base a la competencia exclusiva de los TTHH, diciendo que “no puede identificarse el procedimiento de elaboración de Normas Forales con el de disposiciones de carácter general en el Territorio Común”.
Por otra parte, la STSJPV 480/1.995, de 4 de septiembre (JT\1995\1146), FJ-3, también da una respuesta negativa, diciendo que la competencia de los TTHH se ha atribuído “con carácter de exclusiva y, por tanto, excluyente”.
La STS de 20 de mayo de 2.013 (RJ\2013\4685), FJ-2, párrafos noveno y décimo, sigue el mismo criterio en cuanto a la aplicación del artículo 20-a) de la LJCA-98 a las Juntas Generales.

tenían el mismo contenido, y éste se extendía a las líneas estructurales de un nuevo sistema de normas escritas. Por ello, en ese momento se inaugura un sistema de Fuentes del Derecho, coincidente para los tres TTHH, que, en sus aspectos generales, se van a mantener en las posteriores regulaciones de los TTHH.

Las líneas estructurales de esas tres Normas Forales de Organización Institucional eran las siguientes:

-Sumisión al Derecho: las Instituciones y Organos Forales del TH actuarán en el ejercicio de sus competencias privativas, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho[565].

-Norma Foral (de las Juntas Generales):

*Las Juntas Generales ejercen la potestad normativa en los términos establecidos por la presente Norma Foral[566].

*Las disposiciones de carácter general emanadas de las Juntas Generales, que se denominaran Normas Forales, son superiores en rango a los Decretos de las Diputación Foral. Dichas Normas estarán sometidas al control de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa[567].

*La iniciativa normativa corresponde a la Diputación Foral y a los Apoderados de las Juntas Generales en los términos que establezca, en este segundo caso, su Reglamento interno [568].

*Las Normas Forales de las Juntas Generales serán publicadas en el B.O. del TH[569].

[565] Artículo 2 de las Normas Forales de Organización Institucional.
[566] Artículo 4-2 de las Normas Forales de Organización Institucional.
[567] Artículo 5 de las Normas Forales de Organización Institucional.
[568] Artículo 7-1 de las Normas Forales de Organización Institucional.

-Reglamentos (de la Diputación Foral):

*La Diputación Foral…. ejerce la potestad reglamentaria con arreglo a la Ley[570].

*Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa de la Diputación Foral, así como su sometimiento a los fines que la justifican[571].

*La potestad reglamentaria de la Diputación Foral se extiende a la facultad de aprobar decretos de desarrollo de las Normas Forales de las Juntas Generales, así como de las Leyes de la CA o del Estado en los términos que legalmente proceda. En todo caso, corresponde a la Diputación Foral la facultad de aprobar reglamentos internos de organización[572].

La regulación posterior de cada TH no ha variado ese esquema de Fuentes del Derecho, que sigue siendo el mismo en cada TH y en la comparación inter-TTHH, lo cual se aprecia en las disposiciones integrantes del "bloque institucional básico" foral que se ha descrito en el Capítulo 3, y que se encuentran vigentes en la actualidad.

En el THB:

-Sumisión al Derecho: las Instituciones y Organos Forales de Bizkaia actuarán en el ejercicio de sus competencias privativas, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho[573].

[569] Artículo 13-1 de las Normas Forales de Organización Institucional.
[570] Artículo 11 de las Normas Forales de Organización Institucional.
[571] Artículo 16 de las Normas Forales de Organización Institucional.
[572] Artículo 17 de las Normas Forales de Organización Institucional.
[573] Artículo 2 de la Norma Foral 3/1.987.

-Norma Foral (de las Juntas Generales):

*Las Juntas Generales ejercen la potestad normativa en los términos establecidos en la presente Norma Foral [574].

*Las disposiciones de carácter general emanadas de las Juntas Generales, que se denominaran Normas Forales, son superiores en rango a los Decretos de la Diputación Foral. Dichas Normas estarán sometidas al control de legalidad[575].

*La iniciativa normativa ante las Juntas Generales corresponde: a) A los miembros de las Juntas Generales y a los Grupos Junteros en los términos que se establezcan en el reglamento de las Juntas Generales; b) A la Diputación Foral; c)A los ciudadanos en uso de la iniciativa normativa popular; d) A los Ayuntamientos de Bizkaia en los términos que se establezcan mediante Norma Foral[576].

*Las Normas Forales de las Juntas Generales serán publicadas en el B.O. de Bizkaia, y entrarán en vigor a los 20 días de su publicación, salvo disposición en contrario[577].

-Reglamentos (de la Diputación Foral):

*La Diputación Foral ejerce la potestad reglamentaria[578].

*Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa de la Diputación Foral, así como su sometimiento a los fines que la justifican[579].

[574] Artículo 4-2 de la Norma Foral 3/1.987.
[575] Artículo 5 de la Norma Foral 3/1.987.
[576] Artículo 8-1 de la Norma Foral 3/1.987. Véase el Capitulo 8, apartado 2.4.1.
[577] Artículo 6-1 de la Norma Foral 3/1.987.
[578] Artículo 12-1 de la Norma Foral 3/1.987.

*La potestad reglamentaria de la Diputación Foral se extiende a la facultad de aprobar decretos de desarrollo de las Normas Forales de las Juntas Generales, así como de las Leyes de la CA o del Estado en los términos que legalmente procedan. En todo caso, corresponde a la Diputación Foral la facultad de aprobar reglamentos internos de organización[580].

-Disposiciones de carácter general:

*Se ajustarán a la siguiente jerarquía normativa: a)Normas Forales, emanadas de las Juntas Generales; b)Decretos Forales de la Diputación Foral; c)Decretos Forales del Diputado General; d)Ordenes Forales, dictadas por los Diputados Forales titulares de los Departamentos[581].

*Todas las disposiciones administrativas de carácter general se publicarán en el B.O. de Bizkaia y entrarán en vigor a los 20 días de su publicación, salvo disposición en contrario[582].

*Las resoluciones administrativas no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan un rango formal o superior a éstas[583].

-Disposiciones de la Diputación con valor y rango de Norma Foral[584].

En el THG:

[579] Artículo13 de la Norma Foral 3/1.987.
[580] Artículo 15 de la Norma Foral 3/1.987.
[581] Artículo 63 de la Norma Foral 3/1.987, que se encuentra dentro de la Sección 1ª ("de las Disposiciones de carácter general"), que pertenece al Capítulo II ("de las Disposiciones de carácter general y de las resoluciones administrativas"), que , a su vez, pertenece al Título IV ("De la Administración Foral") de dicha Norma Foral.
[582] Artículo 65 de la Norma Foral 3/1.987.
[583] Artículo 68 de la Norma Foral 3/1.987.
[584] Véase el Capítulo 9.

-Sumisión al Derecho: las Instituciones y Organos Forales del THG actúan en el ejercicio de sus competencias, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho[585].

-Norma Foral (de las Juntas Generales):

*Las Juntas Generales ejercen la potestad normativa en los términos establecidos en la presente Norma Foral[586].

*Las disposiciones emanadas de las Juntas Generales en virtud de su potestad normativa se denominan Normas Forales y son superiores en rango a los Decretos Forales aprobados por la Diputación Foral en el ejercicio de su potestad reglamentaria. Las Normas Forales estarán sometidas al control los Tribunales[587].

*La iniciativa normativa ante las Juntas Generales corresponde: a) A los miembros de las Juntas Generales y a los Grupos Junteros en los términos que se establezcan en el reglamento de las Juntas Generales; b) A la Diputación Foral; c)A los Ayuntamiento del TH;; d) A los ciudadanos en uso de la iniciativa normativa popular en los términos que se establecen en la Norma Foral que la regula[588].

*Las Normas Forales serán publicadas en el B.O. de Gipuzkoa y en el BOPV y entrarán en vigor a los 20 días de su publicación, en aquel, salvo disposición en contrario[589].

-Reglamentos (de la Diputación Foral):

[585] Artículo 2 de la Norma Foral 6/2.005.
[586] Artículo 5 de la Norma Foral 6/2.005.
[587] Artículo 6 de la Norma Foral 6/2.005.
[588] Artículo 10-1 la Norma Foral 6/2.005. Véase el Capítulo 8, apartado 2.4.2.
[589] Artículo 7-2 de la Norma Foral 6/2.005.

*La Diputación Foral ejerce la potestad reglamentaria[590].

*Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa de la Diputación Foral[591].

*La potestad reglamentaria de la Diputación Foral se extiende a la facultad de aprobar Decretos Forales de desarrollo de las Normas Forales de las Juntas Generales, así como de las Leyes de la CA o del Estado en los términos que legalmente procedan. En todo caso, corresponde a la Diputación Foral la facultad de aprobar reglamentos de carácter organizativo[592].

-Disposiciones de carácter general:

*Las disposiciones de carácter general de la Diputación Foral adoptarán la siguiente forma: a) Decreto Foral del Consejo de Gobierno Foral y del Diputado o Diputada General; b))Ordenes Forales, dictadas por los Diputados Forales titulares de los Departamentos. Los Decretos Forales del Consejo de Gobierno Foral y del Diputado o Diputada General son superiores en rango a las Ordenes Forales[593].

*Todas las disposiciones de carácter general se publicarán en el B.O. de Gipuzkoa y entrarán en vigor a los 20 días de su publicación, salvo disposición en contrario[594].

*Las resoluciones administrativas no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque hayan sido dictadas por órganos de igual o superior jerarquía que el que la haya aprobado[595].

[590] Artículo 15-1 de la Norma Foral 6/2.005.
[591] Artículo 16 de la Norma Foral 6/2.005.
[592]Artículo 18 de la Norma Foral 6/2.005.
[593] Artículo 67 de la Norma Foral 6/2.005.
[594] Artículo 69 de la Norma Foral 6/2.005.
[595] Artículo 73 de la Norma Foral 6/2.005.

-Disposiciones de la Diputación Foral con valor y rango de Norma Foral[596].

En el THA:

-Sumisión al Derecho: las Instituciones y Organos Forales del TH actuarán en el ejercicio de sus competencias privativas, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho [597].

-Norma Foral (de las Juntas Generales):

*Las Juntas Generales ejercen la potestad normativa en los términos establecidos por la presente Norma Foral[598].

*Las disposiciones de carácter general emanadas de las Juntas Generales, que se denominarán Normas Forales, son superiores en rango a los Decretos de la Diputación Foral. Dichas Normas estarán sometidas al control de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa[599].

*La iniciativa normativa corresponde a la Diputación Foral y a los Apoderados de las Juntas Generales en los términos que establezca, en este segundo caso, su Reglamento interno[600].

*Las Normas Forales de las Juntas Generales serán publicadas en el B.O. del TH[601].

-Reglamentos (de la Diputación Foral):

[596] Véase el Capítulo 9.
[597] Artículo 2 de la Norma Foral de Organización Institucional.
[598] Artículo 4-2 de la Norma Foral de Organización Institucional.
[599] Artículo 5 de la Norma Foral de Organización Institucional. Véase el Capítulo 8, apartado 2.4.3.
[600] Artículo 7-1 de la Norma Foral de Organización Institucional.
[601] Artículo 13-1 de la Norma Foral de Organización Institucional.

*La Diputación Foral... ejerce la potestad reglamentaria con arreglo a la Ley[602].

*Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa de la Diputación Foral, así como su sometimiento a los fines que la justifican[603].

*La potestad reglamentaria de la Diputación Foral se extiende a la facultad de aprobar decretos de desarrollo de las Normas Forales de las Juntas Generales, así como de las Leyes de la CA o del Estado en los términos que legalmente proceda. En todo caso, corresponde a la Diputación Foral la facultad de aprobar reglamentos internos de organización[604].

*En el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Diputados: 1) Aprobar, previa delegación normativa de las Juntas Generales, Decretos Forales Normativos; 2) Aprobar mediante Decretos Forales, reglamentos de ejecución y desarrollo de las Normas Forales, así como de las Leyes del Estado y de la CA cuando no se trate de Leyes de bases o marco, o cuando la potestad reglamentaria se haya atribuído expresamente a la Diputación Foral, o se haya obtenido, en otro caso, la pertinente habilitación de las Juntas Generales; 3)Aprobar, en materias relacionadas con el Concierto Económico, Decretos Normativos de Urgencia Fiscal[605].

-Disposiciones reglamentarias:

[602] Artículo 15 de la Norma Foral de Organización Institucional. Y artículo 3-2 de la Norma Foral 52/1.992, que dice: El Consejo de Diputados (de la Diputación Foral) ejerce la "potestad reglamentaria".
[603] Artículo 16 de la Norma Foral de Organización Institucional.
[604] Artículo 17 de la Norma Foral de Organización Institucional.
[605] Artículo 7 de la Norma Foral 52/1.992.

*Las disposiciones reglamentarias de la Diputación Foral se ajustarán a las siguientes formas y jerarquía normativa: a)Decretos Forales Normativos aprobados por el Consejo de Diputados en uso de la delegación normativa regulada en los artículos 62 y siguientes de esta Norma Foral; b) Decretos Normativos de Urgencia Fiscal aprobados por el Consejo de Diputados o por el Diputado General; c)Decretos Forales del Consejo de Diputados; d) Decretos Forales del Diputado General; e) Ordenes Forales de los Diputados Forales[606].

*Las disposiciones reglamentarias se publicarán en el B. O, del THA, entrando en vigor a los 20 días de su publicación, salvo disposición en contrario [607].

*Las resoluciones administrativas no podrán vulnerar lo establecido en una norma reglamentaria aunque aquéllas tengan un rango formal igual o superior[608].

*Disposiciones de la Diputación Foral con valor y rango de Norma Foral[609].

Puede apreciarse que la evolución de la regulación de los TTHH no ha variado el sistema de Fuentes del Derecho, ni en cada uno de ellos internamente, ni en la comparación entre los mismos.

1.3.2.-Determinación de las normas escritas concretas y específicas de los TTHH.

Esta determinación tiene dos perspectivas, íntimamente relacionadas, pero también diferenciables, a saber:

a)La competencia de cada Institución y órgano de cada TH.

[606] Artículo 97 de la Norma Foral 52/1.992.
[607] Artículo 99 de la Norma Foral 52/1.992.
[608] Artículo 105-20 de la Norma Foral 52/1.992.
[609] Véase el Capítulo 9.

b)La posición de cada Institución y órgano de cada TH.

Desde la perspectiva de la competencia, ha de partirse de que, dentro de cada TH, sus Instituciones (Juntas Generales y Diputación Foral) tienen atribuídas competencias pertenecientes a aquél, y dentro de cada Institución, a su vez, sus órganos integrantes tienen parte de las competencias de su correspondiente Institución.

Las competencias de esas Instituciones y órganos comprenden, entre otros poderes jurídicos, la potestad de dictar normas jurídicas.

Pues bien, la determinación de normas escritas concretas y específicas viene a equivaler a “poner nombre” a cada una de esas potestades normativas, de cada Institución y de cada órgano. O sea, los TTHH han procedido a establecer una denominación o señal de identificación a cada una de esas potestades normativas, que es lo que aparece como una individualizada Fuente del Derecho.

Desde la perspectiva de la posición, en las regulaciones de los tres TTHH se puede apreciar que existe una total correspondencia entre la posición de las Instituciones, y la de sus Fuentes del Derecho, dentro de cada TH.

En efecto, se atribuye a la Diputación Foral y a sus órganos, la potestad de dictar reglamentos, que es lo propio de las Administraciones Públicas, a cuya naturaleza pertenece aquella Institución.

Mientras que, a las Juntas Generales, Institución representativa de la ciudadanía de cada TH, se le atribuye la potestad de dictar unas disposiciones, las Normas Forales, que se definen como superiores en rango a los reglamentos de la Diputación Foral, que es lo propio de las relaciones entre las disposiciones de estas Instituciones representativas de la ciudadanía, y los reglamentos de las Administraciones Públicas, en línea con la responsabilidad que tienen los

Gobiernos y Administraciones Públicas respecto a aquellas Instituciones. Denominación novedosa, cuya configuración ofrece varias cuestiones complejas, una de las cuales constituye el núcleo de este trabajo.

Dicha determinación pertenece a la competencia de “organización” de los TTHH, pues aquélla consiste en asignar una identificación a una potestad normativa que ya existe (según el EAPV) en la competencia de cada TH, de cada Institución y de cada órgano.

Además, se contemplan las posibilidades, ciertamente extraordinarias, de que la Diputación Foral pueda dictar disposiciones con el mismo rango y valor de la Norma Foral. En caso de delegación de las Juntas Generales (el Decreto Foral Normativo); o en caso de urgencia (con denominaciones específicas que difieren un poco entre cada TH).

Este modo de regulación no es más que la asignación a cada Institución u órgano de un tipo de norma escrita, que representa, en el sistema de Fuentes del Derecho, la relevancia organizativa que tenga tal Institución u órgano dentro del TH. Por tanto, la determinación de esas normas escritas constituye una auténtica prolongación de la “organización”, que también es una competencia exclusiva del TH según el artículo 37-3-a) del EAPV.

En cualquiera de las dos perspectivas, la determinación de las normas escritas concretas y específicas de los TTHH, pertenece a la competencia de “organización” de éstos.

1.3.3.-Elaboración de las normas escritas concretas y específicas de los TTHH.

La regulación de la elaboración de las normas escritas concretas y específicas de los TTHH, no es otra cosa que la determinación de cómo haya de funcionar su Institución autora, en uno de sus aspectos. En nuestro caso, la

elaboración de la Norma Foral responde a la determinación de cómo vaya a funcionar la Institución Juntas Generales en ese aspecto.

Dicha regulación pertenece a la competencia de "funcionamiento" (e, incluso, a la de "régimen") de los TTHH, pues incide en el funcionamiento de sus Instituciones, aquí las Juntas Generales.

1.3.4.-Régimen de las normas escritas concretas y específicas de los TTHH.

El término "régimen" es un tanto impreciso, pues, en su significado literal, viene a ser equivalente a la "regulación", lo cual apunta a un contenido potencial universal comprensivo de cualquier aspecto, aquí de cualquier aspecto de las normas escritas de los TTHH. Pero también existe una competencia del Estado sobre las Fuentes del Derecho, tal como se ha expuesto

La regulación de sus propias normas escritas concretas y específicas, por parte de los TTHH, también comprende algunos aspectos de su régimen jurídico, tales como su carácter normativo, la reserva a Norma Foral, la entrada en vigor,…

Muchos de esos aspectos son reconducibles, también, a la competencia de los TTHH sobre su "organización" y su "funcionamiento", como habrá oportunidad de ver en el Capítulo siguiente a propósito del régimen jurídico propio de la Norma Foral de las Juntas Generales.

Pero es indudable que todos esos aspectos son inscribibles, también, dentro de la competencia de "régimen", sin que se aprecie en ellos ninguna interferencia con el Título Preliminar del Código Civil (tal como igualmente se verá en el estudio específico de la Norma Foral de las Juntas Generales, en el Capítulo siguiente).

1.3.5.-Articulación interna de las normas escritas concretas y específicas de los TTHH.

Se ha adelantado antes, al describir los dos sistemas de articulación entre normas escritas, que, en el ámbito interno de cada ente público, la articulación inter-normativa se atiene al principio de jerarquía, porque la posición en que se coloca a una de las normas escritas, viene a reflejar la posición de sus Instituciones u órganos autores en el conjunto del TH.

La regulación de los TTHH establece que la Norma Foral es superior en rango, según el principio de jerarquía, respecto a todos los reglamentos de la Diputación Foral. Eso no es más que un puro reflejo de la supremacía que tiene la Institución representativa de la ciudadanía (las Juntas Generales), sobre la Institución Ejecutiva y Administración Pública (Diputación Foral). Como ocurre en los demás Niveles Territoriales estatal y autonómicos.

Y también establece que los reglamentos de la Diputación Foral estarán articulados, igualmente, por el principio de jerarquía, según la mayor importancia de sus órganos autores en el seno de esa Institución Ejecutiva. Primero, los Decretos Forales de la Diputación Foral; luego, los Decretos Forales del Diputado General, y después, las Ordenes Forales dictadas por los Diputados Forales titulares de los Departamentos.

O la determinación de reservas a Norma Foral. Supone una limitación de la potestad reglamentaria de la Diputación Foral, con prevalencia de la potestad de dictar Normas Forales de las Juntas Generales; lo cual es posible por el principio de jerarquía inter-normativa, que no es otra cosa que una faceta de la propia organización.

Todo ésto se encuentra, también, dentro de la competencia de “organización” de cada TH.

1.3.6.-Configuración similar a la de las normas escritas de los Niveles Territoriales estatal y autonómico vasco.

La regulación de los TTHH sobre sus normas escritas (determinación, elaboración, régimen y articulación internas), es similar a la regulación sobre las normas escritas de los Niveles Territoriales estatal y autonómico, y autonómico vasco (dejando a un lado la cuestión del valor y rango de la Norma Foral, que es, precisamente, lo que se está intentando desentrañar).

Pero en lo demás, existe una plena similitud estructural entre el sistema de Fuentes del Derecho de cada TH, y el del Estado, así como el de cualesquiera CCAA, y, desde luego, también, el de la CAPV.

1.4.-Encaje en el Título Preliminar del Código Civil.

1.4.1.-Inexistencia de interferencia con el Título Preliminar del Código Civil.

La regulación de los TTHH no entra en el campo del Título Preliminar del Código Civil.

Todos los aspectos que se han citado (la determinación, elaboración, régimen y articulación interna) son totalmente ajenos al contenido del Título Preliminar del Código Civil.

No se entra ahora en si los TTHH pueden establecer una regulación diferente a la del Código Civil (debido al RFA). Simplemente, se pone de manifiesto que la regulación de los TTHH, hasta ahora establecida por ellos, es ajena al contenido de la regulación estatal del Título Preliminar del Código Civil.

Hay un par de normas jurídicas, en que no sucede así, pero su sentido es plenamente coincidente con el del Título Preliminar del Código Civil. Es la de la inderogabilidad singular de los reglamentos, que está en el artículo 52-2 de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre (del Estado), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (y el artículo 37-1 de la Ley 39/2.015, del 1 de octubre -del Estado- del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas); y la de la necesidad de publicación de las normas jurídicas en el correspondiente Boletín Oficial, y la de su consiguiente vigencia, que se encuentran de la misma manera en el artículo 2-1 del Código Civil y en el artículo 52-1 de la citada Ley 30/1.992 (y en el artículo 131 de la citada Ley 39/2.015).

Por tanto, se puede afirmar que no existe ninguna interferencia en la regulación de los TTHH, respecto al Título Preliminar del Código Civil.

1.4.2.-Mera inserción de las normas escritas de los TTHH, en el sistema de Fuentes del Derecho del Título Preliminar del Código Civil, sin violentarlo.

Las normas escritas concretas y específicas de los TTHH, resultantes de la regulación de éstos, se insertan en la genérica "norma escrita" (del Título Preliminar del Código Civil), en el modo expuesto en el Capítulo 2 [610].

Y lo hacen del mismo modo que ocurre con las normas escritas concretas y específicas de todos y cada uno de los demás entes públicos en los Niveles Territoriales que encarnan (Estado, CCAA, CAPV, EELL).

Por tanto, se especifican fuera del Título Preliminar del Código Civil (en la regulación de los entes públicos), y entran en el sistema de Fuentes del Derecho del Título Preliminar del Código Civil, mediante su entrada en el conjunto de normas escritas concretas y específicas que integran la genérica "norma escrita" del Título Preliminar del Código Civil.

1.5.-Recapitulación.

En definitiva, la regulación de los TTHH se limita a la determinación, elaboración, régimen y articulación interna de sus normas escritas concretas y

[610] Apartado 4.2.3.

específicas, dentro de la configuración resultante de la organización y funcionamiento de sus Instituciones y órganos; normas escritas que, no sólo no se contraponen al Título Preliminar del Código Civil, sino que se insertan automáticamente en su sistema de Fuentes del Derecho, mediante su entrada en el espacio genérico de "norma escrita", expresamente prevista así, precisamente, en dicho Código Civil.

1.6.-Problemática.

Una parte de las Fuentes del Derecho de los TTHH viene calificada expresamente, en su regulación, como "reglamentos". En relación con ellos, no se plantea ningún problema especial, dada su reconducción al régimen jurídico propio de este tipo de disposiciones emanadas de la Administración Pública.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la Norma Foral de las Juntas Generales.

Independientemente de su novedosa denominación, su relación con la competencia de los TTHH, y con la problemática de su identidad institucional, atendida a la doble competencia de los mismos, presenta varias cuestiones complejas, siendo la principal de ellas su valor y rango como Fuente del Derecho, que tiene una incidencia en otros aspectos, que resultan también complejos, como es el de su impugnación jurisdiccional derivada de la reciente Ley Orgánica 1/2.010.

Por ello, la Norma Foral de las Juntas Generales ocupa el núcleo de este trabajo, lo que da lugar a que el mismo se centre en el régimen jurídico de esta concreta y específica Fuente del Derecho, debiendo partir de su regulación, que es lo que se describe en el Capítulo siguiente.

Pero antes de dar comienzo a ello, procede exponer brevemente la configuración de la ley formal, tanto del Nivel Territorial estatal o Estado-Organización, como del Nivel Territorial vasco o CAPV, a fin de que sirvan para

apreciar su gran similitud con la configuración de la Norma Foral de las Juntas Generales; por lo que constituyen una importante referencia dentro del contexto de la Norma Foral, que es el objeto del presente Capítulo.

2.-CONFIGURACION DE LA LEY FORMAL DEL NIVEL TERRITORIAL ESTATAL O ESTADO-ORGANIZACIÓN, COMO REFERENCIA.

2.1.-Elaboración de la Ley formal estatal (régimen general).

Son los reglamentos del Congreso de los Diputados [611] y del Senado [612], las disposiciones fundamentalmente reguladoras del procedimiento de elaboración de Leyes formales estatales, en el marco de la CE, que también contiene algunos preceptos sobre ello.

El procedimiento se divide en las siguientes fases:

a)Iniciativa.

b)Tramitación en las Cortes Generales.

c)Sanción y promulgación.

d)Publicación.

A continuación, se realiza una breve descripción de cada una de esas fases, a fin de que sirva para apreciar su enorme similitud con el procedimiento de elaboración de las Normas Forales por las Juntas Generales.

[611] El Reglamento del Congreso de los Diputados fue aprobado por Acuerdo del Pleno de 10 de febrero de 1.982, y ha sido modificado parcialmente en varias ocasiones.

[612] El Reglamento del Senado es el Texto Refundido aprobado por Acuerdo de la Mesa del Senado de 3 de mayo de 1.994, y ha sido modificado parcialmente en varias ocasiones.

2.1.1.-Iniciativa.

La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno del Estado, al Congreso de los Diputados, al Senado, a las Asambleas de las CCAA, y a la ciudadanía [613].

La iniciativa legislativa del Gobierno del Estado se materializa en textos denominados Proyectos de Ley, que han de ir acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos [614].

Las demás iniciativas legislativas se materializan en textos denominados Proposiciones de Ley, que han de ir acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas [615].

Las Proposiciones de Ley de las personas miembros del Congreso y de los Grupos parlamentarios podrán ser adoptadas en los términos establecidos en el Reglamento del Congreso[616].

Las Proposiciones de Ley del Senado se adoptan por dicha Cámara, a iniciativa de las personas miembros de la misma, y de los Grupos parlamentarios, en los términos establecidos en el Reglamento del Senado[617].

Las Proposiciones de Ley de las CCAA serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos[618].

Las Proposiciones de Ley de la iniciativa popular, han de cumplir los requisitos establecidos en una Ley Orgánica[619]; en todo caso, se exigirán no

[613] Artículo 87 de la CE y artículo 108 del Reglamento del Congreso.
[614] Artículo 88 de la CE y artículo 109 del Reglamento del Congreso.
[615] Artículo 124 del Reglamento del Congreso.
[616] Artículo 126 del Reglamento del Congreso.
[617] Artículo 108 y siguientes del Reglamento del Senado.
[618] Artículo 87-2 de la CE y artículo 127 del Reglamento del Congreso.

menos de 500.000 firmas acreditadas; y no procederá dicha iniciativa en materias propias de Ley Orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia[620]. La presentación de estas Proposiciones de Ley ha de contener el texto articulado, precedido de una exposición de motivos y de la relación de miembros de la Comisión Promotora.

2.1.2.-Tramitacion en las Cortes Generales.

En su primera fase en el Congreso: los Proyectos de Ley, una vez presentados en el Congreso, pasan directamente a su tramitación, para la que caben varios procedimientos:

El procedimiento ordinario[621], se rige por las reglas que sucintamente se expresan a continuación[622]:

a)El texto se publica y se envía a la Comisión competente para su defensa.

b)Podrán presentarse enmiendas a la totalidad o al articulado.

c)Si las enmiendas a un Proyecto de Ley suponen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación (también otorgada por silencio si no da respuesta razonada en el plazo de quince días).

d)Debate y votación de las enmiendas a la totalidad. Si se rechazan, la Comisión entrará en la consideración de las enmiendas al articulado.

---

[619] Ley Orgánica 3/1.984, de 26 de marzo (del Estado), reguladora de la iniciativa legislativa popular, modificada por la Ley Orgánica 4/2.006, de 26 de mayo.
[620] Artículo 87-3 de la CE y artículo 127 del Reglamento del Congreso.
[621] Denominado “procedimiento legislativo común” en el Reglamento del Congreso.
[622] Artículo 109 y siguientes del Reglamento del Congreso.

e)Dentro de la Comisión, ésta podrá nombrar una ponencia para la elaboración de un informe sobre el Proyecto de Ley.

f)A partir del informe de la ponencia, la Comisión continuará el debate y elaborará su dictamen.

g)Los Grupos parlamentarios deberán comunicar los votos particulares y enmiendas que, habiendo sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen, pretendan defender en el Pleno.

h)Seguidamente se realizará el debate en el Pleno, y se producirán las correspondientes votaciones, hasta disponer del texto definitivamente aprobado en esta primera fase en el Congreso.

En su segunda fase en el Senado:

a) Aprobado un Proyecto de Ley por el Congreso, su Presidente lo remitirá, con los antecedentes del mismo y con los documentos producidos en la tramitación ante la Cámara, al Presidente del Senado[623].

b)El Senado puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo[624].

c)Los Proyectos de Ley aprobados por el Congreso y votados o emendados por el Senado serán sometidos a nueva consideración del Pleno de aquél[625].

En su tercera fase nuevamente en el Congreso:

[623] Artículo 90-1 de la CE y artículo 120 del Reglamento del Congreso.
[624] Artículo 90-2 y 3 de la CE. La tramitación en el Senado tiene lugar según lo dispuesto en los artículos 104 a 107, y 110 y siguientes de su Reglamento, en términos similares a los del procedimiento legislativo en el Congreso.
[625] Artículo 90-2 y 3 de la CE y artículo 120 y siguientes del Reglamento del Congreso.

a)En caso de que el Senado hubiera opuesto su veto a un Proyecto de Ley, se someterá a votación el texto inicialmente aprobado por el Congreso y, si fuera ratificado por el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de esta Cámara, quedará levantado el veto[626].

b)Las enmiendas propuestas por el Senado quedarán incorporadas al texto del Congreso las que obtengan la mayoría simple de los votos emitidos[627].

Procedimientos especiales en el Congreso:

a)Delegación de la competencia legislativa plena en Comisión: el Acuerdo del Pleno del Congreso, por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, se presumirá para todos los Proyectos de Ley que sean constitucionalmente delegables. La Comisión actuará en plenitud de poder legislativo, sin exigirse la aprobación final del Pleno de dicha Cámara[628].

b)Procedimiento de lectura única, cuando la naturaleza o la simplicidad de la iniciativa legislativa lo permita, y así se acuerde, supuesto en el que la iniciativa se tramita directamente en lectura única[629].

c)El Reglamento del Congreso no contempla el procedimiento de urgencia como procedimiento legislativo específico, pero sí contempla el procedimiento de urgencia para todo asunto, en el que los plazos tendrán una duración de la mitad de los establecidos con carácter ordinario[630].

Procedimientos especiales en el Senado:

[626] Artículo 90-2 y 3 de la CE y artículo 122 del Reglamento del Congreso.
[627] Artículo 90-2 y 3 de la CE y artículo 123 del Reglamento del Congreso.
[628] Artículos 148 y 149 del Reglamento del Congreso.
[629] Artículo 150 del Reglamento del Congreso.
[630] Artículos 93 y 94 del Reglamento del Congreso.

a)Delegación de la competencia legislativa plena en Comisión: el Senado podrá acordar esa delegación, sin requerirse deliberación ulterior en el Pleno[631].

b)Procedimiento de lectura única, cuando la naturaleza o la simplicidad del texto legislativo lo permita, y así se acuerde, supuesto en el que el texto se tramita directamente en lectura única[632].

c)Procedimiento de urgencia: en los Proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso, el Senado dispone de un plazo de veinte días naturales para ejercitar sus facultades de orden legislativo[633], y también lo puede acordar el Senado[634]. Fuera de ese supuesto, también se puede establecer que los Proyectos legislativos se tramiten en el plazo de un mes, reduciéndose a la mitad los plazos establecidos en el procedimiento legislativo ordinario[635].

Especialidades de las Proposiciones de Ley:

a)Todas las Proposiciones de Ley, para poder iniciar su tramitación en el Congreso, requieren de su "toma en consideración"[636], que es un trámite consistente en que el Pleno decida que su texto sea objeto de tramitación, lo que le permitirá llegar a convertirse en Ley. Si el Pleno no la toma en consideración, la Proposición de Ley no continúa y se archiva. Una vez que la Proposición de Ley es tomada en consideración, se inicia su tramitación por los trámites de los Proyectos de Ley, según el procedimiento ordinario o especiales antes descritos[637].

[631] Artículo 130 del Reglamento del Senado.
[632] Artículo 129 del Reglamento del Senado.
[633] Artículo 133-1 del Reglamento del Senado.
[634] Artículo 133-2 del Reglamento del Senado.
[635] Artículo 136 del Reglamento del Senado. Aunque no se califica formalmente como "procedimiento de urgencia", la reducción de plazos sugiere ese mismo fundamento.
[636] Artículo 126 del Reglamento del Congreso.
[637] Artículo 126-5 del Reglamento del Congreso.

b)Las Proposiciones de Ley que provengan del Senado, y hayan sido tomadas en consideración por dicha Cámara, serán tramitadas por el Congreso como tales Proposiciones de Ley, excluído el trámite de toma en consideración[638].

2.1.3.-Sanción y promulgación.

El Rey sancionará en el plazo de quince días las Leyes formales aprobadas por las Cortes Generales y las promulgará[639].

2.1.4.-Publicación.

Al mismo tiempo, el Rey ordenará su inmediata publicación[640], lo que tiene lugar en el BOE[641].

2.2.-Regímenes especiales de la Ley formal estatal.

2.2.1.-Ley de Presupuestos Generales.

Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación[642].

A tal efecto, el Gobierno presenta en el Congreso el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, que se tramita en dicha Cámara, conforme a las previsiones contenidas en su Reglamento[643], el cual establece la aplicación del procedimiento ordinario con diversas especialidades vinculadas al contenido presupuestario de estas leyes

[638] Artículo 125 del Reglamento del Congreso.
[639] Artículo 91 de la CE.
[640] Artículo 91 de la CE.
[641] Artículo 2 del CC.
[642] Artículo 134-1 de la CE.
[643] Artículo 133 y siguientes del Reglamento del Congreso.

El debate de los Presupuestos Generales en el Congreso se referirá al articulado y al estado de autorización de gastos, así como a la fijación de las cuantías globales de los estados de los Presupuestos[644].

Después pasa al Senado, en el que se lleva a cabo su tramitación conforme a su Reglamento[645], en términos similares a los del Congreso.

2.2.2.-Reglamento de las Cámaras.

La reforma del Reglamento del Congreso se tramitará por el procedimiento establecido para las Proposiciones de Ley de iniciativa del Congreso; y su aprobación requerirá una votación final de totalidad por mayoría absoluta [646].

La reforma del Reglamento del Senado se realizará conforme a las Proposiciones de Ley por el procedimiento ordinario; y habrá una votación final sobre su totalidad, requiriéndose para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores[647].

2.2.3.-Control de las disposiciones del Gobierno con fuerza de Ley.

Se hace la remisión al Capítulo 9, en el que se aborda este tema, por su similitud con las disposiciones de la Diputación Foral con valor y rango de Norma Foral.

2.2.4.-Otros regímenes especiales.

644 Artículo 134 del Reglamento del Congreso.
645 Artículo 148 y siguientes del Reglamento del Senado.
646 Artículo 72-1 de la CE y Disposición Final Segunda del Reglamento del Congreso.
647 Artículo 72-1 de la CE y artículo 196 del Reglamento de Senado.

Además, tanto el Reglamento del Congreso[648], como el Reglamento del Senado[649], contemplan regímenes especiales para actuaciones específicas íntimamente ligadas a aspectos de competencia del Estado (Leyes Orgánicas, Estatutos de Autonomía, revisión y reforma constitucionales…); cuyo estudio excede del objeto de este trabajo.

2.3.-Similitud con la Norma Foral de las Juntas Generales.

Existe una enorme similitud con la elaboración de la Norma Foral de las Juntas Generales.

Ahora se deja hecho un simple apunte, sobre esa similitud, pues la misma se apreciará una vez se haya expuesto la configuración de la Norma Foral de las Juntas Generales en el Capítulo 8.

3.-CONFIGURACION DE LA LEY FORMAL DEL NIVEL TERRITORIAL AUTONOMICO VASCO O CAPV, COMO REFERENCIA.

3.1.-Elaboración de la ley formal autonómica vasca.

Es el Reglamento del Parlamento Vasco [650] la disposición fundamentalmente reguladora del procedimiento de elaboración de leyes formales autonómicas vascas, en el marco del EAPV, que también contiene algún precepto sobre ello.

El procedimiento se divide en las siguientes fases:

a)Iniciativa.

[648] Artículo 130 y siguientes del Reglamento del Congreso.
[649] Artículo 137 y siguientes del Reglamento del Senado.
[650] El Reglamento del Parlamento Vasco fue aprobado por Acuerdo del Pleno de 23 de diciembre de 2.008.

b)Tramitación en el Parlamento Vasco.

c)Promulgación.

d)Publicación.

A continuación, se realiza una breve descripción de cada una de esas fases, a fin de que sirva para apreciar su enorme similitud con el procedimiento de elaboración de las Normas Forales por las Juntas Generales.

3.1.1.-iniciativa.

La iniciativa legislativa ante el Parlamento Vasco corresponde[651]:

a)A las Parlamentarias y Parlamentarios y a los grupos parlamentarios, con arreglo a las previsiones del Reglamento de la Cámara.

b)Al Gobierno Vasco.

c)A las Instituciones representativas de los TTHH.

d) A las ciudadanas y ciudadanos, de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora de la iniciativa legislativa popular.

La iniciativa legislativa del Gobierno Vasco se materializa en textos denominados Proyectos de Ley, que deberán contener una exposición de motivos y un texto articulado; y, asimismo, deberán ir acompañados, cuando menos, de la memoria general, del informe de control económico en aquellos proyectos que comportan un gravamen al presupuesto, del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y de los informes que con arreglo a la legislación sean preceptivos[652].

[651] Artículo 27-4 del EAPV y artículo 131 del Reglamento del Parlamento Vasco.
[652] Artículo 132 del Reglamento del Parlamento Vasco.

Las demás iniciativas legislativas se materializan en textos denominados Proposiciones de Ley, que han de ir acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes que se estimen oportunos[653].

Las Proposiciones de Ley de las personas miembros del Parlamento Vasco y de los Grupos parlamentarios podrán ser adoptadas en los términos establecidos en el Reglamento del Parlamento Vasco[654].

Las Proposiciones de Ley de las Instituciones representativas de los TTHH, que son las Juntas Generales, serán examinadas por la Mesa del Parlamento Vasco a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legal y reglamentariamente establecidos[655].

Las Proposiciones de Ley de la iniciativa popular, han de cumplir los requisitos establecidos en una Ley del Parlamento Vasco[656], de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 87-3 de la CE[657], y, entre otros, en el de que ha de estar articulada, motivada y suscrita por la firma de, al menos, 30.000 (treinta mil) ciudadanos vascos[658]. Además, no podrán ser objeto de esta iniciativa legislativa popular una serie de materias[659]. La presentación de estas

[653] Artículo 146 del Reglamento del Parlamento Vasco.
[654] Artículo 147 del Reglamento del Parlamento Vasco.
[655] Artículo 149 del Reglamento del Parlamento Vasco.
[656] Ley 8/1.986, de 26 de junio (de la CAPV), de iniciativa legislativa popular.
[657] Artículo 27-4 del EAPV. Este precepto estatutario alude al artículo 83 de la CE, pero se trata, sin duda, de un error, pues debe referirse al artículo 87 de la CE.
[658] Artículo 3 de la Ley 8/1.986.
[659] Artículo 2 de la Ley 8/1.986, que dice. “Se excluyen de la iniciativa legislativa popular las materias siguientes:
a)Aquellas sobre las que la Comunidad Autónoma carezca de competencia legislativa, así como las relativas a la organización, régimen jurídico y competencias de las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y las competencias de las Instituciones de los Territorios Históricos y las que afecten a la organización territorial de la Comunidad Autónoma.
b)Las de naturaleza tributaria.
c)La reforma del Estatuto de Autonomía.
d)Las referidas a la planificación general de la actividad económica.
e)La iniciativa y procedimiento legislativo.

Proposiciones de Ley ha de contener, además de la relación de miembros de la Comisión Promotora, el texto articulado, precedido de una exposición de motivos, y acompañado de una detallada exposición de las razones que, a juicio de los firmantes, aconseja la tramitación y aprobación de la Cámara de la Proposición de Ley.

3.1.2.-Tramitación en el Parlamento Vasco.

Los Proyectos de Ley, una vez presentados en el Parlamento Vasco, pasan directamente a su tramitación, para lo que caben varios procedimientos:

El procedimiento ordinario[660], se rige por las reglas que sucintamente se expresan a continuación[661]:

a)El texto se publica y se envía a la Comisión competente para su dictamen.

b)Podrán presentarse enmiendas a la totalidad o al articulado.

c)Las enmiendas a un Proyecto de Ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación (también otorgada por silencio si no da respuesta razonada en el plazo de quince días).

d)Debate y votación de las enmiendas a la totalidad. Si se rechazan, la Comisión entrará en la consideración de las enmiendas al articulado.

e)Dentro de la Comisión, ésta nombrará una ponencia para elaboración de un Informe sobre el Proyecto de Ley.

---

f)El régimen electoral.
g)Aquellas respecto de las que el Estatuto de Autonomía o las Leyes reservan la iniciativa al Gobierno".

660 Denominado "procedimiento legislativo ordinario" en el Reglamento del Parlamento Vasco.

661 Articulo 132 y siguientes del Reglamento del Parlamento Vasco.

f)A partir del Informe de la Ponencia, la Comisión continuará el debate y elaborará su dictamen.

g)Los grupos que no hubieran visto reflejadas en el dictamen de la Comisión sus enmiendas, podrán mantenerlas para su defensa ante el Pleno. Los Grupos que disintieran del dictamen de la Comisión podrán presentar los votos particulares que consideren oportunos para su defensa ante el Pleno; votos que deberán estar referidos al texto del Proyecto en lo que hubiere sido enmendado.

h)Seguidamente se realizará el debate en el Pleno, y se producirán las correspondientes votaciones, hasta disponer del texto definitivo aprobado.

Además, existen algunos **procedimientos especiales**[662]:

a)Delegación legislativa plena en Comisión, cuando los Proyectos y Proposiciones no traten materias de especial relevancia, y así se acuerde, supuesto en el que la Comisión actuará en plenitud de poder legislativo, sin exigirse la aprobación final del Pleno [663].

b)Procedimiento de lectura única, cuando la naturaleza o la simplicidad de la iniciativa legislativa lo permita, y así se acuerde, supuesto en el que la iniciativa se tramita directamente en lectura única. Además, cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única, ante el Pleno o la Comisión correspondiente, para la tramitación de proyectos de ley que no afecten al ordenamiento de las Instituciones de la CA, al régimen jurídico de las instituciones forales, al régimen electoral, ni a los derechos, deberes o libertades de la ciudadanía[664].

[662] Artículo 160 y siguientes del Reglamento del Parlamento Vasco.
[663] Artículos 160 y 161 del Reglamento del Parlamento Vasco.
[664] Artículo 162 del Reglamento del Parlamento Vasco.

c)El Reglamento del Parlamento Vasco no contempla el procedimiento de urgencia como procedimiento legislativo específico, pero sí contempla el procedimiento de urgencia para todo asunto, en el que se concretarán los nuevos plazos, que, salvo circunstancias excepcionales, tendrán una duración de la mitad de los plazos ordinarios[665].

Todas las Proposiciones de Ley, para poder iniciar su tramitación en el Parlamento Vasco, requieren de su "toma en consideración"[666], que es un trámite consistente en que el Pleno decide que ese texto sea objeto de tramitación, lo que le permitirá llegar a convertirse en ley formal. Si el Pleno no la toma en consideración, la Proposición de Ley no continúa y se archiva. Una vez que la Proposición de Ley es tomada en consideración, se inicia su tramitación por los trámites de los Proyectos de Ley, según el procedimiento ordinario o especiales antes descritos.

3.1.3.-Promulgación.

La Leyes formales del Parlamento Vasco serán promulgadas por el Lehendakari[667].

A falta de especificación, la promulgación de las Leyes formales del Parlamento Vasco tiene el mismo significado y régimen jurídico que la promulgación de las Leyes formales estatales, siempre salvada la distancia entre el Nivel Territorial estatal y el Nivel Territorial autonómico vasco.

3.1.4.-Publicación.

[665] Artículo 102 del Reglamento del Parlamento Vasco.
[666] Artículo 148 del Reglamento del Parlamento Vasco.
[667] Artículo 27-5 del EAPV.

Al mismo tiempo, el Lehendakari ordenará su publicación el BOPV en el plazo de quince días de su aprobación, y en el BOE, aunque, a efectos de su vigencia, regirá la fecha de publicación en el BOPV[668].

3.2.-Regímenes especiales de la ley formal autonómica vasca.

3.2.1.-Ley de Presupuestos Generales.

Los Presupuestos Generales del País Vasco contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general, y serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca[669].

A tal efecto, el Gobierno Vasco presenta en el Parlamento Vasco el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la CAPV, que se tramita en aquél conforme a las previsiones contenidas en su reglamento, el cual establece la aplicación del procedimiento ordinario con diversas especialidades vinculadas al contenido presupuestario de estos Proyectos de Ley.

El debate de los Presupuestos Generales se referirá al texto articulado y a los estados de gastos y de ingresos; pudiéndose presentar enmiendas a la totalidad, en una sección completa o en sus programas, capítulos, conceptos o partidas.

3.2.2.-Reforma del Reglamento del Parlamento Vasco.

La reforma del Reglamento del Parlamento Vasco se tramitará por el procedimiento establecido para las Proposiciones del Ley, pero sin la intervención

[668] Artículo 27-5 del EAPV.
[669] Artículo 44 del EAPV.

del Gobierno; y su aprobación requerirá de una votación final de totalidad por mayoría absoluta[670].

3.2.3.-Control de las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley.

Se hace la remisión al Capítulo 9, en el que se aborda este tema, por su similitud con las disposiciones de la Diputación Foral con valor y rango de Norma Foral.

3.2.4.-Otros regímenes especiales.

Además, el Reglamento del Parlamento Vasco[671] contempla regímenes especiales para situaciones específicas íntimamente ligadas a aspectos de competencia de la CAPV (aportaciones de las Diputaciones Forales, reforma del EAPV), cuy estudio excede del objeto de este trabajo.

3.3.-Similitud con la Norma Foral de las Juntas Generales.

Existe una enorme similitud con la elaboración de la Norma Foral de las Juntas Generales.

Ahora se deja hecho un simple apunte, sobre esa similitud, pues la misma se apreciará una vez se haya expuesto la configuración de la Norma Foral de las Juntas Generales en el Capítulo 8.

[670] Artículo 27-1, párrafo segundo y Disposición Adicional Primera, del Reglamento del Parlamento Vasco.
[671] Artículo 157 y siguientes, y 163 y siguientes, del Reglamento del Parlamento Vasco.

CAPITULO 8

LA NORMA FORAL DE LAS JUNTAS GENERALES, COMO LEY FORMAL FORAL DE LOS TTHH.

0.-PLANTEAMIENTO.

Este Capítulo aborda de modo específico y directo el régimen jurídico de la Norma Foral de las Juntas Generales como Fuente del Derecho de los TTHH.

Anteriormente, se ha realizado el desglose metodológico entre la disposición de las Juntas Generales, tal como resulta de la competencia e identidad institucional de los TTHH, a que se ha hecho referencia en el Capítulo 6, y la Norma Foral de las Juntas Generales, como Fuente del Derecho regulada por los propios TTHH. Ambas son las dos caras de una misma moneda, pero su estudio separado permite saber lo que aporta realmente la citada regulación de la Norma Foral.

Tomamos como punto de partida la configuración de dicha disposición de las Juntas Generales (resultante de la competencia e identidad institucional de los TTHH), pues la Norma Foral de las Juntas Generales es la Fuente del Derecho que "da cuerpo y figura" a dicha disposición.

1.-PERSPECTIVAS DEL ESTUDIO.

Se procede al estudio de la Norma Foral de las Juntas Generales, desde una doble perspectiva:

-En primer lugar, como norma escrita. A tal efecto, se describen los diferentes preceptos del derecho positivo que entrañan la regulación de las Norma Foral del las Juntas Generales. Y todo ello, distinguiendo entre el régimen general, y los regímenes especiales.

-En segundo lugar, como ley formal foral. Se parte de la disposición de las Juntas Generales, examinada en el Capítulo 6, y se pone en relación con la regulación referida en el párrafo anterior, para concluir con esa cualidad de la Norma Foral como ley formal foral de los TTHH.

2.-REGIMEN GENERAL DE LA NORMA FORAL DE LAS JUNTAS GENERALES, COMO NORMA ESCRITA.

2.1.-Configuración de cada TH y su convergencia.

Procede traer aquí lo expuesto en el Capítulo anterior, apartado 1.3.1, pues la Norma Foral de las Juntas Generales es una de las Fuentes del Derecho de los TTHH.

2.2.-Régimen general y regímenes especiales.

La regulación de cada TH contempla un régimen general y unos regímenes especiales. Los apartados que siguen comprenden la exposición del régimen general, y, al final, se describen esos regímenes especiales.

2.3.-Determinación de la Norma Foral de las Juntas Generales como norma escrita concreta y específica de los TTHH.

2.3.1.-Identificación y terminología de la Norma Foral de las Juntas Generales, como norma escrita.

En el Capítulo anterior, apartado 1, se ha visto que la Norma Foral de las Juntas Generales está identificada como una de las disposiciones integrantes del sistema de Fuentes del Derecho de los TTHH.

Se produce una coincidencia terminológica.

La norma jurídica, con letras minúsculas, es la decisión del Poder Público que establece pautas de comportamiento que no se consumen por su aplicación[672]; de cualquier Poder Público, y cualquier pauta, legislativa o reglamentaria, de las Instituciones representativas de la ciudadanía, o de cualquier otra. Se trata de lo que gramaticalmente se conoce como un "nombre común", en el sentido contrapuesto a un "nombre propio"[673].

La Norma Foral, con letras mayúsculas, es la norma jurídica emanada de la parte del Poder Público que son las Juntas Generales de los TTHH. Se trata de lo que gramaticalmente se conoce como un "nombre propio".

Esa coincidencia puede prestarse a alguna confusión.

Evidentemente, el contexto en el que se encuentra la expresión de que se trate, o norma jurídica o Norma Foral, nos dirá a cuál de ellas se está refiriendo.

Pero además, una manera gráfica de diferenciarlas consiste, precisamente, en la utilización de letras minúsculas o mayúsculas, respectivamente, en coherencia con su carácter de "nombre común o no propio", o de "nombre propio", respectivamente. Así, cuando se alude a la "potestad normativa", se estará haciendo referencia a la potestad de dictar normas jurídicas, en general; y cuando se alude a la "potestad Normativa", se estará haciendo referencia a la potestad de dictar Normas Forales específicamente. Este criterio se sigue en el presente trabajo.

2.3.2.-Clases de Norma Foral de las Juntas Generales, como norma escrita.

La regulación de cada TH contempla a la Norma Foral como tipo único de Fuente del Derecho.

[672] Capítulo 2, apartado 4.3.1.
[673] Nada relativo a la dualidad común-foral.

Aunque contiene algunas especialidades según contenidos diversos (por ejemplo, para la Norma Foral de Presupuestos), lo cual se aborda en el apartado dedicado a regímenes especiales.

2.4.-Elaboración de la Norma Foral de las Juntas Generales, como norma escrita.

Son los reglamentos de las Juntas Generales de cada TH, las disposiciones reguladoras del procedimiento de elaboración de la Norma Foral. Aunque existen algunos preceptos en las Normas Forales que se han ido citando, e, incluso, en algunas otras Normas Forales específicas.

El procedimiento se divide en las siguientes fases:

a)Iniciativa.

b)Tramitación en las Juntas Generales.

c)Promulgación.

d)Publicación.

La iniciativa se expone con separación para cada TH, dada la existencia de algunas especificidades diferenciales.

Los demás aspectos serán objeto de una exposición de conjunto para los tres TTHH, dado que se atienen a una regulación similar.

2.4.1.-Iniciativa en el THB.

En un principio, la Norma Foral de Organización Institucional contempló la iniciativa de la Diputación Foral, y la de los miembros de las Juntas Generales en los términos establecidos en su Reglamento[674]

Posteriormente, el Reglamento de las Juntas Generales, aprobado por la Norma Foral 6/1.984, de 16 de julio, amplió la iniciativa Normativa a los ciudadanos[675]

Después, la Norma Foral 4/1.985, de 10 de julio, reguló la Iniciativa Normativa Popular.

Así se ha mantenido en las disposiciones posteriores, hasta el recientemente aprobado Reglamento de las Juntas Generales de 2.015, que ha ampliado la iniciativa Normativa a los Ayuntamientos de Bizkaia en los términos que se establezcan mediante Norma Foral[676]

Por tanto, como dice hoy día el Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 2.015 (artículo 113), la iniciativa Normativa ante las Juntas Generales corresponde:

a)A las personas miembros de las Juntas Generales y a los grupos junteros en los términos que se establecen en el presente Reglamento.

b)A la Diputación Foral.

c)A los Ayuntamientos de Bizkaia en los términos que se establezcan mediante Norma Foral.

---

[674] Artículo 7-1 de la Norma Foral de Organización Institucional.
[675] Artículo 98 de la Norma Foral 6/1.984.

[676] Artículo 113 del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 2.015. La Disposición Adicional Unica de dicho Reglamento establece el plazo de nueve meses tras las elecciones de 2.015, para elaborar y aprobar esa Norma Foral.

d)A las ciudadanas y ciudadanos de Bizkaia de conformidad con lo dispuesto en la Normativa Foral reguladora de esta materia.

La iniciativa Normativa de la Diputación Foral se materializa en textos denominados Proyectos de Norma Foral, los cuales han de cumplir los siguientes requisitos[677]:

a)Deberán contener en todo caso una exposición de motivos y un texto articulado. Además, la Norma Foral 3/1.987[678] añade que, en la exposición de motivos, se indicarán sucintamente aquéllos que hubieren dado origen a su elaboración y la finalidad perseguida.

b)Deberán ir acompañados del Informe de legalidad que corresponda, del de repercusión presupuestaria [679], y de un Informe de impacto en función del género con las medidas correctoras correspondientes en su caso.

La iniciativa Normativa de las personas miembros de las Juntas Generales y de los grupos junteros se materializa en textos denominados Proposiciones de Norma Foral, que han de ser presentadas en forma articulada con la correspondiente exposición de motivos y los antecedentes necesarios[680]

La iniciativa Normativa de las ciudadanas y ciudadanos de Bizkaia, se materializan en textos también denominados Proposiciones de Norma Foral, las cuales han de cumplir los requisitos establecidos en la Norma Foral 4/1.985, de 10 de julio, Reguladora de la Iniciativa Normativa Popular; y, entre otros, el de que ha de estar articulada, motivada y suscrita por la firma de, al menos, 20.000 (veinte

677 Artículo 114 del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 2.015.
678 Artículo 53
679 La Norma Foral 3/1.987, en su artículo 55, alude a un Informe en el que se haga constar si dichos Proyectos suponen o no gravamen presupuestario, y, en caso afirmativo, los Proyectos de Norma Foral deberán ir acompañados del correspondiente Informe de financiación que será discutido y votado.
680 Artículo 127 del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 2.015.

mil) electores[681]. Además, no podrán ser objeto de esta iniciativa Normativa popular una serie de materias[682].La presentación de estas Proposiciones de Norma Foral ha de contener, además de la relación de miembros de la Comisión Promotora, el texto articulado, precedido de una exposición de motivos y acompañado de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre la misma; y asimismo, las razones que, a juicio de los firmantes, aconsejen la tramitación de la Proposición[683].

La iniciativa Normativa de los Ayuntamientos de Bizkaia, se materializa en textos también denominados Proposiciones de Norma Foral, las cuales habrán de cumplir los requisitos que se establezcan en la Norma Foral reguladora que se apruebe.

2.4.2.-Iniciativa en el THG.

En un principio, la Norma Foral de Organización Institucional contempló la iniciativa de la Diputación Foral, y la de los miembros de las Juntas Generales en los términos establecidos en su Reglamento[684].

---

681 Artículo 2 de la Norma Foral 4/1.985.

682 Artículo 3 de la Norma Foral 4/1.985, que dice: "No podrán ser objeto de la iniciativa normativa popular las siguientes materias:
a)Aquéllas sobre las que el Territorio Histórico de Bizkaia carezca de competencia normativa.
b)Las de carácter tributario.
c)Las referentes a los Presupuestos Generales del Territorio Histórico, sus cuentas generales, y, con carácter definitivo, las operaciones financieras y de crédito.
d)El Plan Foral de Obras y Servicios.
e)El Régimen General de Tutela Financiera de las Corporaciones Locales.
f)Organización y división político-administrativa del Territorio Histórico.
g)El Régimen Electoral previsto en el artículo 7.a) 1 y 2 de la Ley de Territorios Históricos.
h)Promover la iniciativa legislativa del Territorio Histórico ante el Parlamento Vasco.
i)La regulación de la Iniciativa Normativa Popular.
j)Todas aquellas materias reguladas en Normas Forales que requieran un "quórum" especial para su aprobación o modificación."

683 Artículo 4 de la Norma Foral 4/1.985.

684 Artículo 7-1 de la Norma Foral de Organización Institucional.

Posteriormente, el Reglamento de las Juntas Generales, aprobado por la Norma Foral 5/1.985, de 25 de junio, amplió la iniciativa Normativa a los ciudadanos[685].

Después, la Norma Foral 9/1.986, de 21 de julio, reguló la Iniciativa Popular ante las Juntas Generales de Gipuzkoa[686].

Así se ha mantenido hasta la Norma Foral 6/2.005, de 12 de julio, que ha ampliado la iniciativa Normativa a los Ayuntamientos del Territorio Histórico de Gipuzkoa[687]. El Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2.006, en su artículo 101-3, al referirse a la iniciativa Normativa de los Ayuntamientos, se remite a la indicada Norma Foral 6/2.005.

Por tanto, como dice hoy día el Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2.006 (artículo 101), la iniciativa Normativa ante las Juntas Generales corresponde:

a)A las y los miembros de las Juntas Generales y a los grupos junteros en los términos que se establecen en el presente Reglamento.

b)A la Diputación Foral.

c)A los Ayuntamientos del Territorio Histórico en los términos que se establecen en la Norma Foral 6/2.005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

d)A los ciudadanos y ciudadanas en uso de la iniciativa Normativa popular en los términos que se establecen en la Norma Foral que la regula.

---

685 Artículo 88 de la Norma Foral 5/1.985.

686 Derogada después por la Norma Foral 7/2.007, de 10 de abril (del THG), Reguladora de la Iniciativa Normativa Popular ante las Juntas Generales de Gipuzkoa; la cual ha sido modificada, a su vez, por la Norma Foral 1/2.012, de 12 de marzo.

687 Artículos 10 y 11 de la Norma Foral 6/2.005.

La iniciativa Normativa de la Diputación Foral se materializa en textos denominados Proyectos de Norma Foral, los cuales han de cumplir los siguientes requisitos:

a)Irán acompañados de una exposición de motivos en la que se indicarán, sucintamente, aquéllos que hubieran dado origen a su elaboración y la finalidad perseguida. Cuando proceda, figurarán como anexos la relación de disposiciones derogadas o modificadas[688]

b)Irán siempre acompañados de un Informe en el que se haga constar si tienen o no repercusión presupuestaria. En caso de que la tuvieran, deberán ir acompañados del correspondiente Informe de financiación.

c)Asimismo, los antecedentes incluirán, si procede, una evaluación del impacto potencial de dichos Proyectos de Norma Foral en función del género y de las medidas correctoras correspondientes.

d)Los Anteproyectos de Norma Foral que ha de elaborar la Diputación Foral han de contar, también, con los siguientes documentos: "La orden de iniciación expresará sucintamente el objetivo y la finalidad de la norma y llevará como anexo un informe que determinará su incidencia en el ordenamiento jurídico vigente, su viabilidad económica e incidencia en los presupuestos del TH y los trámites e informes que sean preceptivos según la normativa sectorial y de género, y aquéllos que se estimen procedentes en razón de la materia y el contenido de la regulación propuesta"[689]

La iniciativa Normativa de los miembros de las Juntas Generales y de los grupos junteros se materializa en textos denominados Proposiciones de

[688] Artículo 102 del Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2.006.
[689] Artículo 70-1-b) de la Norma Foral 6/2.005, de 12 de julio, de Organización Institucional, Gobierno y Administración de Gipuzkoa.

Norma Foral, que han de ser presentadas en forma articulada, acompañada de una exposición de motivos y de los antecedentes que se estimen oportunos[690]

La iniciativa Normativa de los ciudadanos y ciudadanas de Gipuzkoa, se materializa en textos también denominados Proposiciones de Norma Foral, las cuales han de cumplir los requisitos establecidos en la Norma Foral 7/2.007, de 10 de abril, Reguladora de la Iniciativa Normativa Popular ante las Juntas Generales de Gipuzkoa[691]; y, entre otros, el de que ha de estar articulada y motivada, suscrita por la firma de, al menos, 7.000 (siete mil) electores[692]. Además, no podrán ser objeto de esta iniciativa Normativa popular una serie de materias[693].

La Iniciativa Normativa de los Ayuntamientos de Gipuzkoa, se materializan en textos denominados Proposiciones de Norma Foral, las cuales habrán de cumplir los siguientes requisitos establecidos en la Norma Foral 6/2.005, de 12 de julio, de Organización Institucional, Gobierno y Administración de Gipuzkoa[694] :

---

690 Artículo 115 del Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2.006.

691 La Norma Foral 7/2.007 derogó a la anterior Norma Foral 9/1.986, de 21 de Julio. Por otra parte, la Norma Foral 7/2.007 ha sido modificada por la Norma Foral 1/2.012, de 12 de marzo.

692 Artículo 3-1 de la Norma Foral 7/2.007, en la redacción que le ha dado la Norma Foral 1/2.012.

693 Artículo 2 de la Norma Foral 7/2.007, que dice: "Están excluidas de la iniciativa normativa popular, las siguientes materias:
a)Aquellas sobre las que el Territorio Histórico de Gipuzkoa carezca de competencia normativa.
b)Las de naturaleza tributaria.
c)Las correspondientes a la elaboración, examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Territorio Histórico.
d)Los Planes Territoriales o Sectoriales.
e)El régimen general de tutela financiera de las Entidades Locales en los términos del apartado quinto del artículo 48 de la Ley del Concierto Económico.
f) La Organización y División Político Administrativa del Territorio Histórico.
g)El Régimen Electoral previsto en el artículo 7.a), 1 y 2 de la Ley de Territorios Históricos (LPV 1983, 2080) .
h)La iniciativa legislativa del Territorio Histórico ante el Parlamento Vasco.
i)La regulación de la iniciativa de la normativa popular.
j)Todas aquellas materias reguladas en normas forales que requieran un quórum especial para su aprobación o modificación."

694 Artículo 11 de la Norma Foral 6/2.005.

a)La iniciativa Normativa de los Ayuntamientos se ejercerá mediante la presentación de Proposiciones de Norma Foral, aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de, al menos, tres corporaciones municipales, que pertenezcan a dos circunscripciones electorales como mínimo, y cuya población no sea inferior en su conjunto a 10.000 (diez mil) habitantes. Las corporaciones promotoras designarán, asimismo, tres representantes que deberán ostentar la condición de miembros de alguna de ellas, quienes defenderán la proposición ante las Juntas Generales.

b)El objeto de la Proposición de Norma Foral deberá tener carácter supramunicipal no pudiendo circunscribirse a los intereses o problemática de un único municipio.

c)Al escrito de presentación, firmado por los respectivos Alcaldes y Alcaldesas, se deberá acompañar:

-El texto articulado de la Proposición de Norma Foral precedido de una exposición de motivos.

-Una memoria en la que se detallen las razones que aconsejen, a juicio de las corporaciones promotoras, la tramitación y aprobación por las Juntas Generales de la Proposición de Norma Foral. Asimismo, se acompañará un Informe sobre la repercusión presupuestaria de la Proposición y una evaluación previa de la misma en función del género y de las medidas correctoras correspondientes.

-Una certificación expedida por el Secretario o Secretaria de cada Ayuntamiento acreditativa de la adopción del acuerdo corporativo de ejercitar la iniciativa Normativa, del texto íntegro de la Proposición de Norma Foral y de la designación de representantes de las Corporaciones Locales.

2.4.3.-Iniciativa en el THA.

En un principio, la Norma Foral de Organización Institucional contempló la iniciativa de la Diputación Foral, y la de los miembros de las Juntas Generales en los términos establecidos en su Reglamento[695].

Posteriormente, el Reglamento de las Juntas Generales, aprobado por la Norma Foral de 20 de diciembre de 1.984, mantuvo esos dos únicos supuestos de iniciativa[696]

Después, la Norma Foral 15/1.986, de 4 de julio, reguló la Iniciativa Normativa Popular ante las Juntas Generales de Araba-Alava.

La Norma Foral 24/1.987, de 21 de diciembre, modificó varios artículos de la Norma Foral de Organización Institucional, y, entre otros, el que se refería a la iniciativa Normativa, para darle una redacción acorde con la ampliación de la iniciativa ciudadana[697].

El vigente Reglamento de las Juntas Generales, aprobado por la Norma Foral 17/2.013, de 22 de abril, en su artículo 126 recoge esas tres iniciativas.

Por tanto, como dice hoy día el Reglamento de las Juntas Generales de Araba-Alava de 2.013 (artículo 126), la iniciativa Normativa ante las Juntas Generales corresponde:

a)A los procuradores y a los grupos junteros, con arreglo a las previsiones de este Reglamento.

b)A la Diputación Foral.

[695] Artículo 7-1 de la Norma Foral de Organización Institucional.
[696] Artículo 109 de dicho Reglamento de las Juntas Generales de Araba-Alava de 1.984.
[697] Artículo 7-1 de la Norma Foral de Organización Institucional, con la redacción dada por la Norma Foral 24/1.987.

c)A los ciudadanos, en ejercicio de la Iniciativa Normativa Popular.

La iniciativa Normativa de la Diputación Foral, se materializa en textos denominados Proyectos de Norma Foral, los cuales han de cumplir los siguientes requisitos:

a)Se presentarán acompañados de la exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. Asimismo, se remitirán con un Informe en el que se haga constar si los Proyectos suponen o no gravamen presupuestario, y con los Informes que sobre los Anteproyectos se hayan emitido con carácter preceptivo[698].

b)Los Anteproyectos de Norma Foral han de cumplir, también, los siguientes requisitos: "Se presentarán acompañados de una memoria expresiva del marco normativo en el que se inserta la propuesta, de los estudios e informes previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, así como de cuantos datos y documentos ofrezcan interés para conocer el proceso de elaboración de la Norma o puedan facilitar su interpretación. Como anexo figurará la relación de disposiciones que se deroguen o modifiquen"; "la propuesta se acompañará con una exposición de motivos en la que sucintamente se expresarán los que hubieran dado origen a su elaboración, así como la finalidad perseguida"[699].

La iniciativa Normativa de los procuradores de las Juntas Generales y de los grupos junteros, se materializa en textos denominados Proposiciones de Norma Foral, que han de ser presentadas acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas[700].

[698] Artículo 127 del Reglamento de las Juntas Generales de Araba-Alava de 2.013, y artículo 69-1 de la Norma Foral 52/1.992, de 18 de diciembre, de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de Araba-Alava.
[699] Artículo 68 de la Norma Foral 52/1.992.
[700] Artículo 140 del Reglamento de las Juntas Generales de Araba-Alava de 2.013.

La iniciativa de los ciudadanos y ciudadanas de Araba-Alava, se materializa en textos denominados Proposiciones de Norma Foral, los cuales han de cumplir los requisitos establecidos en la Norma Foral 15/1.986, de 4 de julio, Reguladora de la Iniciativa Normativa Popular ante las Juntas Generales de Araba-Alava; y, entre otros, el de que ha de estar articulada y motivada, suscrita por la firma de, al menos, el 2% de los electores representados en el censo electoral vigente en cada momento[701]. Además, no podrán ser objeto de esta iniciativa Normativa Popular una serie de materias[702].

2.4.4.-Tramitación en las Juntas Generales.

Los Proyectos de Norma Foral, una vez presentados en las Juntas Generales, pasan directamente a su tramitación, para la que caben varios procedimientos:

El procedimiento ordinario[703], se rige por las reglas que sucintamente se expresan a continuación[704]:

a)El texto se publica y se envía a la Comisión competente para su dictamen.

b)Podrán presentarse enmiendas a la totalidad o al articulado.

---

701 Artículo 4 de la Norma Foral 15/1.986.

702 Artículo 2 de la Norma Foral 15/1.986, que dice: "Están excluídas de la iniciativa normativa popular las siguientes materias:
a)Las relativas a la organización, régimen jurídico y funcionamiento de los Organos Forales del Territorio Histórico.
b)Las de carácter tributario.
c)Los Presupuestos del Territorio Histórico, sus Cuentas Generales, y con carácter definitivo las operaciones financieras y de crédito.
d)La iniciativa y procedimiento normativo.
e)El régimen electoral."

703 Denominado "Procedimiento normativo común", en los Reglamentos de las Juntas Generales.

704 Artículos 115 y siguientes del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 2.015; artículos 111 y siguientes del Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2.006; y artículos 127 y siguientes del Reglamento de las Juntas Generales de Araba-Alava de 2.013.

c)Si las enmiendas a un Proyecto de Norma Foral suponen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, requerirán la conformidad de la Diputación Foral para su tramitación (también otorgada por silencio si no da respuesta razonada en el plazo de quince días).

d)Debate y votación de las enmiendas a la totalidad. Si se rehúsan, la Comisión entrará en la consideración de las enmiendas al articulado.

e)Dentro de la Comisión, ésta podrá nombrar una ponencia para la elaboración de un Informe sobre el Proyecto de Norma Foral.

f)A partir del Informe de la Ponencia, la Comisión continuará el debate y elaborará su dictamen.

g)Los grupos que no hubieran visto reflejadas en el dictamen de la Comisión sus enmiendas, podrán mantenerlas para su defensa ante el Pleno. Los grupos y las personas apoderadas podrán presentar también los votos particulares que consideren oportunos para la defensa ante el Pleno del texto del Proyecto en lo que hubiese sido enmendado en Comisión.

h)Seguidamente se realizará el debate en el Pleno, y se producirán las correspondientes votaciones, hasta disponer del texto definitivamente aprobado.

Además, existen algunos **procedimientos especiales**[705] :

a)Delegación Normativa plena en Comisión, cuando los Proyectos y Proposiciones no traten de materias de especial importancia, y así se acuerde,

[705] Artículos 133 y siguientes del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 2.015; artículos 121 y siguientes del Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2.006; y artículos 143 y siguientes del Reglamento de las Juntas Generales de Araba-Alava de 2.013.

supuesto en el que la Comisión actuará en plenitud de poder Normativo, sin exigirse la aprobación final del Pleno.

b)Procedimiento de lectura única, cuando la naturaleza o la simplicidad de la iniciativa Normativa lo aconseje o permita, y así se acuerde como supuesto en el que la iniciativa se tramita directamente en lectura única. También se aplica este procedimiento en los supuestos en que el Reglamento de las Juntas Generales lo preceptúe específicamente.

c)Los últimos Reglamentos de las Juntas Generales de Bizkaia y de Gipuzkoa, de 2.015 y de 2.006, respectivamente, no han contemplado el procedimiento de urgencia como tal, que aparecía en los Reglamentos anteriores, y que implicaba una reducción de los plazos establecidos para el procedimiento ordinario. Pero, en su lugar, dichos Reglamentos prevén, bien la reducción de cualesquiera plazos[706], bien la declaración de urgencia de cualquier asunto[707]. En cambio, el Reglamento de las Juntas Generales de Araba-Alava de 2.013, continúa contemplando el procedimiento de urgencia, dentro de la regulación de los procedimientos de elaboración de Normas Forales[708].

Todas las Proposiciones de Norma Foral, para poder iniciar su tramitación en las Juntas Generales, requieren de su "**toma en consideración"**[709], que es un trámite consistente en que el Pleno decide que ese texto sea objeto de tramitación, lo que le permitirá llegar a convertirse en Norma Foral. Si el Pleno no la toma en consideración, la Proposición de Norma Foral no continúa y se archiva. Una vez que la Proposición de Norma Foral es tomada en consideración, se inicia su tramitación por los trámites de los Proyectos de Norma Foral, según el **procedimiento ordinario o especiales** antes descritos.

---

[706] Artículo 89 del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 2.015.
[707] Artículo 85 del Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2.006.
[708] Artículos 148 y 149.
[709] Artículo 129 del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 2.015; artículo 117 del Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2.006; y artículo 141-2 del Reglamento de las Juntas Generales de Araba-Alava de 2.013.

2.4.5.-Promulgación.

En los THB y THG, una vez culminada su elaboración, las Normas Forales serán promulgadas por el Diputado o Diputada General[710].

A falta de especificación, la promulgación de las Normas Forales puede tener similar significado y régimen jurídico que la promulgación de las leyes en los Niveles Territoriales estatal y autonómicos, dada su evidente analogía institucional y organizativa, y siempre salvadas las distancias entre unos Niveles Territoriales y otros.

En el THA, su regulación no contempla la promulgación de las Normas Forales, y aparecen en el Boletín Oficial firmadas por el Presidente de las Juntas Generales, quien da cuenta, allí mismo, de su aprobación por dicha Institución.

2.4.6.-Publicación.

En los THB y THG, el Diputado o Diputada General ordena la publicación de la Norma Foral en el Boletín Oficial del correspondiente TH[711].

En el THA simplemente se contempla la publicación de las Normas Forales en el Boletín Oficial del TH[712]

2.4.7.-Inaplicación del procedimiento y trámites de la legislación de régimen común local provincial.

[710] En el THB: artículos 26 y 64-1 de la Norma Foral 3/1.987.
En el THG: artículos 7-1 y 22-2 de la Norma Foral 6/2.005.
[711] En el THB: artículos 6-1 y 26 de la Norma Foral 3/1.987.
En el THG: artículos 7-2 y 22-2 de la Norma Foral 6/2.005.
[712] Artículo 13-1 de la Norma Foral de Organización Institucional, que continúa vigente.

Se ha justificado anteriormente la inaplicación del sistema de Fuentes del Derecho del régimen común local provincial, dado que únicamente rige el sistema de Fuentes del Derecho del régimen foral, que es el que se ha expuesto[713].

Pero además, se ha planteado si era de aplicación, en el procedimiento de elaboración de Normas Forales, la información pública establecida como trámite esencial en el artículo 49 de la LBRL. Y la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa se ha pronunciado en sentido negativo, precisamente por la inaplicación de la regulación del régimen local[714].

2.4.8.-Similitud con el procedimiento de elaboración de leyes en los Nivel Territorial estatal y autonómico.

Si se compara el procedimiento de elaboración de Normas Forales, con el de elaboración de leyes en los Niveles Territoriales estatal y autonómico vasco[715], se aprecia una enorme similitud en sus aspectos sustanciales, con algunas pocas diferencias que solamente pueden ser calificadas como secundarias o de mero detalle.

En lo que se refiere a las Cortes Generales, dado que es una Institución bicameral, la similitud se manifiesta en la elaboración de las leyes por el Congreso.

Lo cual se expresa atendiendo a la comparación de los trámites, e independientemente del valor y rango de la Norma Foral.

2.4.9.-Pertenencia a la competencia de los TTHH.

[713] Capítulo 7, apartado 1.2.3.
[714] Véase la nota extensa del apartado 1.2.3 del Capítulo 7.
[715] Expuestos en el Capítulo 7, apartados 2.1 y 3.1.

Tal como se ha dicho antes[716] la elaboración de las Normas Forales, como la de cualquier norma escrita, constituye una faceta del funcionamiento de su Institución autora, precisamente en esa parcela de actividad, por lo que su regulación pertenece a la competencia de "funcionamiento" (e, incluso, a la de "régimen") de los TTHH, que incide en el funcionamiento de sus Instituciones, las Juntas Generales, que, a su vez, comprende el desenvolvimiento mediante la elaboración de sus Normas Forales.

2.5.-Régimen de la Norma Foral de las Juntas Generales, como norma escrita.

2.5.1.-Sumisión al Derecho.

La normativa del THB es la siguiente:

-"Las Instituciones y Organos Forales de Bizkaia actuarán en el ejercicio de sus competencias privativas, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"[717].

-En lo que concierne específicamente a las Normas Forales, "estarán sometidas al control de legalidad"[718].

La normativa del THG es la siguiente:

-"Las Instituciones y Organos Forales del THG actúan en el ejercicio de sus competencias, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"[719].

---

[716] Capítulo 7, apartado 1.3.3.

[717] Artículo 2 de la Norma Foral 3/1.987, que coincide con el artículo 2 de la Norma Foral de Organización Institucional.

[718] Artículo 5 de la Norma Foral 3/1.987. El artículo 5 de la Norma Foral de Organización Institucional decía: "Las disposiciones de carácter general emanadas de las Juntas Generales, que se denominarán Normas Forales, son superiores en rango a los Decretos de la Diputación Foral. Dichas Normas estarán sometidas al control de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa".

[719] Artículo 2 de la Norma Foral 6/2.005, que coincide sustancialmente con el artículo 2 de la Norma Foral de Organización Institucional.

-En lo que concierne específicamente a las Normas Forales, “estarán sometidas al control de los Tribunales”[720].

La normativa del THA es la siguiente:

-“Los Organos Forales del THA actuarán en el ejercicio de sus competencias privativas, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”[721].

-En lo que concierne específicamente a las Normas Forales, “estarán sometidas al control de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”[722]

Los citados preceptos, por su propio contenido, pertenecen a la competencia de los TTHH sobre “Régimen” de su Institución Juntas Generales. Además, y dejando a un lado la sumisión a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (de la que se tratará en un Capítulo posterior), esos preceptos no tienen más operatividad que la de recordar el principio de legalidad, que rige para todo ente público y para toda Institución, y que ya está proclamado en el artículo 9-3 de la CE.

2.5.2.-Potestad normativa implicada.

La normativa de los TTHH es la siguiente:

-THB: “Las Juntas Generales ejercen la potestad normativa en los términos establecidos en la presente Norma Foral”[723].

[720] Artículo 6-3 de la Norma Foral 6/2.005. El artículo 5 de la Norma Foral de Organización Institucional decía: “Las disposiciones de carácter general emanadas de las Juntas Generales, que se denominarán Normas Forales, son superiores en rango a los Decretos del Diputado General o acuerdos de la Diputación Foral. Dichas Normas estarán sometidas al control de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.”

[721] Artículo 2 de la Norma Foral de Organización Institucional, que continúa rigiendo en la actualidad.

[722] Artículo 5 de la Norma Foral de Organización Institucional, que continúa rigiendo en la actualidad.

-THG: “Las Juntas Generales ejercen la potestad normativa en los términos establecidos en la presente Norma Foral”[724].

-THA: “Las Juntas Generales ejercen la potestad normativa en los términos establecidos por la presente Norma Foral”[725].

Parece que esos preceptos se están refiriendo a la potestad “normativa”, como el poder jurídico para dictar Normas Forales.

Ha de recordarse que esa potestad normativa no le viene atribuída a las Juntas Generales por estas Normas Forales, sino por la competencia que corresponde al TH, que comprende dicha potestad. Esta Norma Foral se limita a identificar esa potestad normativa con la denominación específica de una Fuente del Derecho (la Norma Foral), y a regular sus aspectos vinculados a la configuración de la Institución autora, las Juntas Generales (“en los términos establecidos en la presente Norma Foral”).

Por tanto, la potestad normativa implicada es la potestad para dictar Normas Forales, que es la potestad para dictar normas jurídicas que pertenece a la competencia del TH, y, dentro de él, a la Institución Juntas Generales.

Dichos preceptos, por su propio contenido, también deben entenderse comprendidos dentro de la competencia de los TTHH sobre “régimen” de su Institución Juntas Generales. Además, esos preceptos no tienen más operatividad que la de recordar que toda producción de normas jurídicas se ampara en el poder jurídico del tipo “potestad”, que es una situación jurídica propia del tráfico jurídico,

---

723 Artículo 4-2 de la Norma Foral 3/1.987, que coincide con el artículo 4-2 de la Norma Foral de Organización Institucional.

724 Artículo 5 de la Norma Foral 6/2.005, que coincide con el artículo 4-2 de la Norma Foral de Organización Institucional.

725 Artículo 4-2 de la Norma Foral de Organización Institucional, que continúa rigiendo en la actualidad.

en su consideración más global, y que se inscribe en el Estado de Derecho que nos recuerda el artículo 1-1 de la Constitución.

2.5.3.-Carácter normativo. La Norma Foral singular.

Toda disposición emanada de Instituciones de estas características, está abocada a establecer normas jurídicas, en su sentido más genuino, de pautas de comportamiento que no se consumen con su aplicación[726].

En línea con ello, la normativa de los TTHH dice lo siguiente:

-THB: las Normas Forales son configuradas como "las disposiciones de carácter general emanadas de las Juntas Generales"[727], que es una expresión que se emplea tradicionalmente en el derecho positivo como equivalente a "normas jurídicas". Y asimismo, se atribuye a las Juntas Generales "dictar las Normas Forales de carácter general..."[728].

-THG: las Normas Forales son configuradas como "las disposiciones emanadas de las Juntas Generales en virtud de su potestad normativa"[729]. Aquí no se alude a "disposición de carácter general", sino a "disposición" simplemente; pero se añade que esas disposiciones emanan de las Juntas Generales en virtud de su "potestad normativa", potestad que, como se ha dicho, es el poder jurídico para dictar normas jurídicas, por lo que las disposiciones que constituyen ejercicio de dicha potestad, que son las Normas Forales, han de tener carácter normativo. Y asimismo, se atribuye a las Juntas Generales "el ejercicio de la potestad normativa…"[730].

[726] Que es el criterio que toma en consideración la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa para caracterizar a la norma jurídica, y diferenciarla del acto singular.
[727] Artículo 5 de la Norma Foral 3/1.987.
[728] Artículo 7-1-a) de la Norma Foral 3/1.987.
[729] Artículo 6-1 de la Norma Foral 6/2.005.
[730] Artículo 8-1 de la Norma Foral 6/2.005.

-THA: las Normas Forales son configuradas como “las disposiciones de carácter general emanadas de las Juntas Generales”[731], expresión que, como se ha dicho, se emplea como equivalente a “normas jurídicas”. Y asimismo, se atribuye a las Juntas Generales “dictar la normativa general foral…”[732].

Teniendo en cuenta estos preceptos, parece que no se prevé espacio para la Norma Foral singular (no normativa), de características equivalentes a las denominadas leyes singulares de los Niveles Territoriales estatal y autonómicos.

En estos Niveles Territoriales estatal y autonómicos, la admisibilidad de las leyes singulares tiene su fundamento en la consideración de que, a pesar de su singularidad, como incide de alguna manera en alguna precedente ley normativa, se integra en ésta y, por ello, la ley singular tiene, también, carácter normativo[733]. Eso también podría ser traído a nuestro caso de la Norma Foral, si se considerase que tiene valor y rango de ley, que es, precisamente, la cuestión compleja que se aborda en este trabajo.

A ese argumento, cabría añadir otro, específico de la Norma Foral, y es el de que las disposiciones que contienen esos preceptos son, también, Normas Forales, y, sólo en función del valor o rango, podría pensarse que no existe inconveniente en que una Norma Foral singular incidiera en una previa Norma Foral normativa, modificándola en su contenido para un caso concreto, o, incluso, completándola más allá de sus previsiones generales, lo que no deja de ser otra modalidad de modificación.

Pero esta admisibilidad de la Norma Foral singular tropieza con un importante escollo, para el supuesto de que se considerase que la Norma Foral tiene el valor y rango de reglamento. En efecto, un precepto que rige para esa clase de disposiciones reglamentarias es la de la denominada “inderogabilidad

[731] Artículo 5 de la Norma Foral de Organización Institucional, que continúa vigente.
[732] Artículo 6-1-a) de la Norma Foral de Organización Institucional, que continúa vigente.
[733] GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ MARTINEZ, T-R, *Curso de Derecho Administrativo*, obra citada, página 147.

singular de los reglamentos"[734]. En ese escenario, la Norma Foral normativa sería un Reglamento normativo, y la Norma Foral singular vendría a ser una resolución administrativa, o acto administrativo, con la consecuencia de "inderogabilidad" que se ha mencionado. Lógicamente, a excepción de la Norma Foral singular que fuese conforme con una previa Norma Foral normativa.

RAZQUIN LIZARRAGA[735] acepta, aún con carácter excepcional, "la existencia de Normas Forales singulares, como también leyes singulares", pero "entiende que no debiera ser posible el supuesto de Normas Forales negativas", es decir, "normas cuyo único contenido es el de negar un determinado procedimiento o autorización"[736].

Nuevamente aquí, los citados preceptos, por su propio contenido, pertenecen a la competencia de los TTHH sobre "régimen" de su Institución Juntas Generales. Además, esos preceptos se inscriben en el carácter normativo que tiene toda Fuente del Derecho, en cualquier ámbito, por lo que simplemente constituyen un mero recordatorio de esa circunstancia.

2.5.4.-Reserva a Norma Foral.

En el estudio de las Fuentes del Derecho se distingue entre la reserva material de ley y la reserva formal de ley. Ambas son reservas de regulación a la ley, pero en supuestos y con efectos distintos.

---

[734] Artículo 52-2 de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre (del Estado), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dice: "Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas". Y artículo 37-1 de la Ley 39/2.015, de 1 de octubre (del Estado), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

[735] RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. *Las funciones y las competencias de las Juntas Generales,* en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa*…, obra citada, páginas 80-81.

[736] Cita como ejemplo de Norma Foral "negativa" "el caso de la Norma Foral 10/1.996, de 19 de noviembre (del THG), denegatoria de la petición de segregación de Itziar del municipio de Deba.

La reserva material de ley es la reserva a la regulación por ley de una materia, que viene dispuesta por alguna disposición de obligatoria observancia para los Poderes Públicos (por ejemplo, la CE). De este modo, un reglamento puede entrar en esa regulación, ni la ley le puede autorizar a ello. Con la excepción de que la ley le autorice para regular sólo aspectos complementarios[737].

La reserva formal de ley es la reserva a la regulación por ley de una materia, que resulta de que esa materia ya está regulada por ley, o de que es una ley la que reserva a la propia ley su regulación; y, por ello, no cabe que una disposición de valor y rango menor, como es el Reglamento, entre en dicha regulación.

Se plantea que esos conceptos puedan ser trasladados a nuestra Fuente del Derecho que es la Norma Foral de las Juntas Generales, lo que podría dar el resultado de hablar de la reserva material de Norma Foral, o de la reserva formal de Norma Foral.

De esta manera, podría decirse que existe reserva material de Norma Foral cuando dicha reserva estuviera dispuesta por alguna disposición de obligatoria observancia para los Poderes Públicos de los TTHH; y se estaría pensando en la Constitución o en el EAPV.

Asimismo, podría decirse que existe reserva formal de Norma Foral cuando la materia estuviera, ya, regulada por Norma Foral, o una Norma Foral hubiera establecido la reserva de su regulación por Norma Foral.

La normativa del THB es la siguiente:

-La Norma Foral 3/1.987 establece diferentes supuestos de reserva de Norma Foral, en los artículos 7, 11-1, 17, 25, 36 y 39-j) de la misma.

[737] Se parte de lo expuesto en el Capítulo 4, apartados 4.3. y 4.4.

-La Norma Foral 2/2.005, de 10 de marzo, General Tributaria de Bizkaia, también establece otros supuestos de reserva de Norma Foral, en el ámbito tributario, en el artículo 7 de la misma.

La normativa del THG es la siguiente:

-La Norma Foral 6/2.005 establece diferentes supuestos de reserva de Norma Foral en el artículo 9 de la misma.

-La Norma Foral 2/2.005, de 8 de marzo, General Tributaria de Gipuzkoa, también establece otros supuestos de reserva de Norma Foral, en el ámbito tributario, en el artículo 7 de la misma.

La normativa del THA es la siguiente:

-La Norma Foral de Organización Institucional[738], establece diferentes supuestos de reserva de Norma Foral en el artículo 6 de la misma.

-La Norma Foral 6/2.005, de 28 de febrero, General Tributaria de Araba-Alava, también establece otros supuestos de reserva de Norma Foral, en el ámbito tributario, en el artículo 7 de la misma.

Estos conceptos son admisibles y plenamente aplicables para la Norma Foral en su relación con los reglamentos de la Diputación Foral, los cuales, como ya se ha visto al tratar del sistema de Fuentes del Derecho de los TTHH, son inferiores en rango respecto a las Normas Forales.

Ha de reputarse que esos supuestos son de reserva “formal” de Norma Foral, y no de reserva “material” de Norma Foral, porque están establecidos por las propias Normas Forales de los TTHH, y no existe ninguna disposición superior que

[738] Que continúa vigente, con las modificaciones parciales introducidas por la Norma Foral 24/1.987, de 21 de diciembre.

establezca la sumisión de esas materias a la Fuente de Derecho específica que es la “Norma Foral”.

Pero desde el punto de vista de la disposición a la que se reserva la regulación, solamente podrá decirse que la reserva material de “ley” es equivalente a la reserva material de “Norma Foral”, si se considera que la Norma Foral tiene valor y rango de ley formal, que es la principal cuestión compleja de esta Fuente del Derecho, que se aborda en este trabajo.

La verdad es que algunos de esos supuestos recuerdan a los sometidos a reserva material de ley.

Sin embargo, el TS[739] ha considerado que la reserva material de ley se convierte en “reserva de Norma Foral”, en el ámbito de los TTHH.

No obstante, y aunque se entendiera que la Norma Foral tiene el valor y rango de ley formal, no cabría estimar que sólo son supuestos de reserva material de ley, los que tengan esa consideración de entre los recogidos en las Normas Forales citadas como de reserva de Norma Foral. Los supuestos de reserva material de ley son los que derivan de la CE o del EAPV, aunque no los recogieran las Normas Forales citadas, o cualquier otra de los TTHH.

Los citados preceptos, por su propio contenido, también han de ser considerados que pertenecen a la competencia de los TTHH sobre “régimen” de su Institución Juntas Generales. Además, esos preceptos no tienen más operatividad que la de excluir de la regulación de dichos supuestos a los reglamentos de la Diputación Foral, lo que comporta una regla de relación entre la Institución Juntas Generales y la Institución Diputación Foral, que se inscribe, claramente, también, en la competencia de “organización” de los TTHH.

[739] STS de 3 de mayo de 2.001 (RJ\2001\7231).
STS de 30 de marzo de 2.012 (RJ\2012\5161).

2.5.5.-Extensión potencial.

La Norma Foral carece de limitación en la extensión de su regulación, y, por tanto, su contenido podrá extenderse a cualquier materia o aspecto perteneciente a la competencia de los TTHH.

Evidentemente, la competencia de los TTHH constituye una limitación intrínseca para el contenido de la Norma Foral, y, asimismo, para cualquier otra manifestación jurídica de aquéllos. La Norma Foral es un ejercicio de competencia y, por ello, se ha de producir en el seno de la misma.

No existe ninguna reserva al otro tipo de disposición de los TTHH, que es el de los reglamentos de la Diputación Foral, razón por la que la Norma Foral carece de límites en su extensión. Es lo que puede sintetizarse como "universalidad" posible de la Norma Foral.

Es, justamente, lo que le ocurre a la ley, frente al reglamento, en los Niveles Territoriales estatal y autonómicos.

Esta situación tiene apoyo directo en la normativa de los TTHH:

-THB: Corresponde a las Juntas Generales "dictar las Normas Forales de carácter general referentes a materias que sean competencia de los TTHH de acuerdo con el EAPV y la LTH[740]". Este pasaje no puede ser interpretado como una reserva de Norma Foral, porque ello equivaldría a la negación de todo espacio al reglamento de la Diputación Foral; por esa razón, debe ser interpretado como la consagración de la citada "universalidad" posible del contenido de la Norma Foral.

-THG: Corresponde a las Juntas Generales "el ejercicio de la potestad normativa en las materias que sean competencia del TH de acuerdo con el EAPV y

[740] Artículo 7-1-a) de la Norma Foral 3/1.987

la LTH[741]". Igual que en el párrafo anterior, no puede ser interpretado como una reserva de Norma Foral, porque ello equivaldría a la negación de todo espacio al reglamento de la Diputación Foral; por esa razón, debe ser interpretado como la consagración de la citada "universalidad" posible del contenido de la Norma Foral.

-THA: Corresponde a las Juntas Generales "dictar las Normas Forales de carácter general referentes a materias que sean competencia de los TTHH, de acuerdo con el EAPV y la LTH[742]". Igual que en los dos párrafos anteriores, no puede ser interpretado como una reserva de Norma Foral, porque ello equivaldría a la negación de todo espacio al reglamento de la Diputación Foral; por esa razón, debe ser interpretado como la consagración de la citada "universalidad" posible del contenido de la Norma Foral.

Del mismo modo que en otros aspectos, los citados preceptos, por su propio contenido, pertenecen a la competencia de los TTHH sobre "régimen" de su Institución Juntas Generales. Además, esos preceptos tienen la operatividad de establecer el carácter "universal" de la extensión posible de la Norma Foral, y la inexistencia de reserva al reglamento de la Diputación Foral, lo que se encuentra en línea con la configuración de la relación entre la Institución Juntas Generales y la Institución Diputación Foral, que pertenece, también, a la competencia de "organización" de los TTHH.

2.5.6.-Ambito de la competencia foral de los TTHH.

No hay duda alguna de que la Norma Foral puede emplearse en la regulación de cualquier materia o aspecto perteneciente a la competencia foral de los TTHH, o sea, a la competencia de los TTHH de régimen foral.

[741] Artículo 8-1 de la Norma Foral 6/2.005.
[742] Artículo 6-1-a) de la Norma Foral de Organización Institucional que continúa vigente.

No obstante, y tal como se ha expresado anteriormente, ello ha de producirse en el ámbito de cada una de las clases o niveles de competencia que integran el conjunto de la competencia foral de los TTHH.

A este respecto, la LTH dedica su artículo 8 a determinar la operatividad de la Norma Foral en cada una de las clases o niveles de competencia que contempla, de competencia exclusiva, competencia de desarrollo normativo y ejecución, y competencia de ejecución. En ese precepto, la LTH contempla una aptitud reguladora de la Norma Foral, similar a la de la ley, y similar a la de la ley de la CAPV según el EAPV. Esto también está relacionado con el valor y rango de la Norma Foral, que se analiza después.

Este aspecto no deriva de ninguna normativa de los TTHH, sino de la configuración competencial de los mismos.

2.5.7.-Ambito de la competencia común local provincial de los TTHH.

Cabe plantearse si la Norma Foral puede regular aspectos o materias pertenecientes a la competencia común local provincial de los TTHH, o sea, a la competencia que tienen las Provincias de régimen común, que también ostentan los TTHH.

Teniendo en cuenta lo que se ha acreditado antes, a propósito del sistema de Fuentes del Derecho, único en cada TH, y constituído por el RFA, la respuesta a aquel planteamiento ha de ser necesariamente afirmativo. Los TTHH pueden emplear sus Fuentes del Derecho, de régimen foral, también en la competencia común local provincial, y, por tanto, también pueden emplear la Norma Foral en ese ámbito competencial.

Otra cosa diferente es si, dada la clase o nivel de competencia de las Provincias de régimen común, cabe emplear en ella la Norma Foral. Nótese que las competencias locales provinciales de régimen común comprenden la potestad

de actuación administrativa singular, y la potestad reglamentaria (no solamente la potestad reglamentaria de organización). Nuevamente aquí, nos encontramos con un dilema vinculado al valor y rango de ley formal de la Norma Foral. Si ese valor y rango de la Norma Foral fuera el de reglamento, no habría duda de la viabilidad de su utilización en este ámbito competencial. Pero si fuera el valor y rango de ley, este tipo de Fuente del Derecho, en principio, podría pensarse que excede del perímetro de la competencia común local provincial reglamentaria que se ha reseñado. No obstante, se trata de una cuestión que excede del objeto de este trabajo.

Nuevamente aquí, no se está en presencia de algo que derive de la normativa de los TTHH, sino de la configuración competencial de los mismos.

2.5.8.-Vigencia.

La vigencia de la Norma Foral se inicia en el momento de su entrada en vigor, que se producirá a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del correspondiente TH salvo disposición en contrario[743].

Y la vigencia se mantendrá mientras no se disponga lo contrario, o se declare su invalidez. A falta de especificación para la Norma Foral, rige el Título Preliminar del CC, y, en particular, el artículo 2-1, que dispone: “Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, si en ellos no se dispone otra cosa”[744]

Los citados preceptos, por su propio contenido, pertenecen, igualmente, a la competencia de los TTHH sobre “régimen” de su Institución Juntas Generales. No obstante, y para el supuesto hipotético de que no se entendiese así, el sentido de

[743] En el THB: artículo 6-1 de la Norma Foral 3/1.987.
En el THG: artículo 7-2 de la Norma Foral 6/2.005; preceptos coincidentes con el artículo 2-1 del CC.
En el THA, el citado precepto del CC.

[744] La referencia al Boletín Oficial del Estado debe entenderse realizada al Boletín Oficial del correspondiente TH.

esos preceptos es el mismo que el del artículo 2-1 del CC que se ha transcrito, por lo que tampoco plantea ningún problema jurídico al respecto.

2.5.9.-Impugnación ante la Comisión Arbitral.

El artículo 39 del EAPV dispone: "Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus Territorios Históricos se someterán a la decisión de una comisión arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral del Territorio interesado, y presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una Ley del Parlamento Vasco determine."

En desarrollo de ese precepto estatutario, se ha dictado la Ley 13/1.994, de 30 de junio (de la CAPV), de la Comisión Arbitral. Dicha Ley contempla dos procedimientos, sobre cuestiones de competencia, y sobre conflictos de competencia. En el primero de esos procedimientos, se pueden plantear cuestiones de competencia con respecto a Proyectos y Proposiciones de Norma Foral[745]. Y la Comisión Arbitral decide sobre la titularidad de las competencias autonómicas o forales controvertidas en el Proyecto o Proposición de que se trate[746].

Según la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la LJCA-98, "no corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el conocimiento de las decisiones o resoluciones dictadas por la Comisión Arbitral a que se refiere el artículo 39 del EAPV[747]".

[745] Y también con respecto a Proyectos y Proposiciones de Ley del Parlamento Vasco.

[746] COBREROS MENDAZONA, E., *Escritos sobre la Comisión Arbitral, IVAP*, 2.009.
GARCIA URETA, A., *La Comisión Arbitral del País Vasco. Régimen Jurídico y Resoluciones (1.999-2.002*), IVAP, 2.003.
LEGUINA VILLA, J., *La ley 13/1.994, de 30 de junio, Reguladora de la Comisión arbitral y el artículo 39 del Estatuto Vasco*: RVAP nº 41, Enero-Abril 1.995, página 251.

[747] COBREROS MENDAZONA, E., *La inimpugnabilidad de las resoluciones de la comisión arbitral*, RAP nº 167, 2.005.

Dada la redacción del artículo 39 del EAPV, los TTHH carecen de competencia para la regulación de la Comisión Arbitral, sin perjuicio de la competencia que ostentan sobre el modo de su actuación ante dicha Comisión Arbitral, como una faceta de la competencia de "funcionamiento" de sus Instituciones.

2.5.10.-Impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Hasta ahora, la impugnación de las Normas Forales ha sido conocida por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en atención a que la misma las ha venido considerando con valor y rango de reglamento.

En un Capítulo posterior se aborda esta cuestión, dentro del más amplio campo de la impugnación jurisdiccional de las Normas Forales.

2.5.11.-Otros controles.

En cuanto al THG, su Norma Foral 6/2.005[748] somete a las Normas Forales al procedimiento de evaluación normativa por las Juntas Generales, una vez transcurrido un año desde su entrada en vigor[749].

Nuevamente aquí, el citado precepto, por su propio contenido, pertenece a la competencia del THG sobre "régimen" de su Institución Juntas Generales. Además, se trata de un control de la referida Institución Juntas Generales sobre sus propias Normas Forales, lo que entra dentro, también, de su competencia sobre "organización" y "funcionamiento" de la mencionada Institución.

2.5.12.-Pertenencia a la competencia de los TTHH.

[748] Artículo 6-4.
[749] El modo de su realización en las Juntas Generales está regulado en los artículos 161 y 162 del Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2.006.

En cada uno de los apartados anteriores se ha examinado la pertenencia de cada uno de sus correspondientes aspectos, respecto a la competencia de los TTHH sobre la "organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones".

Se hace a esos lugares la oportuna remisión.

2.6.-Articulación interna de la Norma Foral de las Juntas Generales, como norma escrita.

2.6.1.-Principio de jerarquía.

Las Normas Forales son superiores en rango a los reglamentos de la Diputación Foral[750].

2.6.2.-Pertenencia a la competencia de los TTHH.

La relación entre las Normas Forales y los reglamentos de la Diputación Foral, en base al principio de jerarquía, se corresponde con la relación organizativa que existe entre sus respectivas Instituciones autoras, las Juntas Generales y la Diputación Foral.

Por ello, la determinación de esa articulación pertenece a la competencia de "organización" de los TTHH, como una manifestación más de su configuración institucional interna.

[750] En el THB: artículos 5 y 63 de la Norma Foral 3/1.987.
En el THG: artículo 6-1 de la Norma Foral 6/2.005.
En el THA: artículo 5 de la Norma Foral de Organización Institucional, que continúa vigente.

3.-REGIMENES ESPECIALES DE LA NORMA FORAL DE LAS JUNTAS GENERALES. EPOCAS A CONSIDERAR. SIMILITUD CON LA LEY FORMAL ESTATAL Y AUTONOMICA VASCA.

3.1.-Regímenes especiales.

3.1.1.-Enumeración.

Se ha dicho antes que no hay más que un único tipo de Norma Foral, aunque existen algunas especialidades por razón de diversos contenidos, que es lo que se aborda en este lugar.

3.1.2.-Norma Foral de los Presupuestos Generales.

La regulación de cada TH es sustancialmente coincidente entre sí, y sus aspectos esenciales se indican a continuación[751].

Las Juntas Generales aprueban los Presupuestos Generales del TH, a propuesta de la Diputación Foral, que los elabora a partir de los Anteproyectos de Presupuestos de cada Departamento.

A tal efecto, la Diputación Foral presenta en las Juntas Generales el Proyecto de Norma Foral de Presupuestos Generales del TH, el cual se tramita en aquéllas conforme a las previsiones contenidas en su Reglamento, que establece la aplicación del procedimiento ordinario con diversas especialidades vinculadas al contenido presupuestario de estas Normas Forales.

---

[751] En el THB: artículos 136-139 del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 2.015; y artículos 4-2, 7-2-a)-1º, 17-1º-5 y 39-e) de la Norma Foral 3/1.987.
En el THG: artículos 123-126 del Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2.006; y artículos 31-1-b), 40-1-b) y 43-a) de la Norma Foral 6/2.005.
En el THA: artículos 150-153 del Reglamento de las Juntas Generales de Araba-Alava de 2.013; y artículo 40-8 de la Norma Foral 52/1.992.

El debate de los Presupuestos Generales se referirá al texto articulado y a los estados de gastos y de ingresos; pudiéndose presentar enmiendas en la totalidad, en una sección completa o en sus programas, capítulos, artículos y conceptos.

3.1.3.-Norma Foral de la Cuenta General.

La regulación de cada TH es, también, sustancialmente coincidente entre sí, y sus aspectos esenciales se indican a continuación[752].

La Diputación Foral aprueba los Proyectos de Cuentas Generales del TH, y los somete a la deliberación de las Juntas Generales para su aprobación definitiva.

A tal efecto, la Diputación Foral presenta en las Juntas Generales el Proyecto de Norma Foral de la Cuenta General del TH, que se rige por el Reglamento de las Juntas Generales, el cual establece la siguiente tramitación:

-Recibido el Proyecto de Norma Foral de la Cuenta General, quedará pendiente a la espera de que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas emita el Informe de fiscalización correspondiente.

-Una vez recibido el Informe del Tribunal de Cuentas, se reanudará la tramitación del Proyecto de Norma Foral, que será tramitado por el procedimiento de lectura única ante el Pleno.

3.1.4.-Reglamento de las Juntas Generales.

[752] En el THB: artículo 135 del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 2.015, y artículo 17-1º-5 de la Norma Foral 3/1.987.
En el THG: artículo 127 del Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2.006, y artículo 31-1-b) de la Norma Foral 6/2.005.
En el THA: artículo 154 del Reglamento de las Juntas Generales de Araba-Alava de 2.013.

La regulación de cada TH es, también, sustancialmente coincidente entre sí[753].

La reforma se tramitará conforme a lo establecido para las Proposiciones de Norma Foral, y deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de las Juntas Generales en una votación definitiva sobre el conjunto del texto.

En los Niveles Territoriales estatal y autonómico, el Reglamento de sus correspondientes Cámaras suele venir previsto específicamente en las disposiciones del marco jurídico político superior (CE y Estatutos de Autonomía), con el quórum de mayoría absoluta para su aprobación. El TC tiene interpretado que esos Reglamentos Parlamentarios tienen valor y rango de ley.

Sin embargo, el Reglamento de las Juntas Generales carece de previsión específica en el marco jurídico político superior y, por ello, viene a constituir una Norma Foral más, pero con alguna especialidad procedimental, como la expuesta.

3.1.5.-Reforma de la Normativa Foral Institucional.

También aquí hay bastante coincidencia entre la regulación de los tres TTHH.

La del THB[754] se refiere a los Proyectos y Proposiciones que supongan reforma de la Normativa Foral, reguladora del sistema institucional, Gobierno y Administración del TH[755]. La del THG[756] se refiere a Proyectos y Proposiciones de

[753] En el THB: artículo 141-2 del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 2.015.
En el THG: Disposición Adicional Segunda del Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2.006.
En el THA: artículo 155 del Reglamento de las Juntas Generales de Araba-Alava de 2.013.

[754] Artículo 141-1 del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 2.015.

[755] El artículo 11-1 y 2 de la Norma Foral 3/1.987 (THB) se refiere a las Normas Forales relativas al régimen electoral del TH, a la organización y división político-administrativa del TH, y al régimen jurídico y funcionamiento de la Administración del TH, y establece la

reforma de la Norma Foral sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración. La del THA[757] se refiere a la modificación de la Norma Foral sobre Organización Institucional del THA y a la del Reglamento de Funcionamiento (se entiende, de las Juntas Generales).

En todos los casos se exige para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de las Juntas Generales en una votación definitiva sobre el conjunto del texto[758].

3.1.6.-Norma Foral sobre disposiciones de la Diputación Foral con valor y rango de Norma Foral.

Se aborda específicamente esa cuestión en el Capítulo 9, en el contexto de las referidas disposiciones de la Diputación Foral.

3.1.7.-Normas Forales fiscales.

La Ley Orgánica 1/2.010 ha modificado el régimen de impugnación de las Normas Forales fiscales, sometiéndola al TC en exclusiva, y excluyéndola de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Se aborda específicamente esa cuestión en el Capítulo 10, dentro del régimen impugnatorio de las Normas Forales.

3.2.-Configuración de la Norma Foral de las Juntas Generales, según épocas.

3.2.1.-Epocas a considerar.

exigencia de mayoría absoluta de las Juntas Generales, en una votación final sobre el conjunto del Proyecto.

[756] Artículo 128 del Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2.006.

[757] Artículo 12-3 de la Norma Foral de Organización Institucional, en la redacción que le ha dado la Norma Foral 24/1.987, de 21 de diciembre (THA).

[758] Véase la nota anterior a las dos precedentes sobre la Norma Foral 3/1.987, del THB.

Dado que la aparición de la Norma Foral, como Fuente del Derecho específica, tiene lugar en las Normas Forales de Organización Institucional de los tres TTHH, de comienzos de 1.983, se toma esa aparición como divisoria para deducir las épocas a considerar.

3.2.2.-Desde las Normas Forales de Organización Institucional de cada TH.

A partir del momento de su aparición, se inicia su regulación que, a pesar de la aprobación de varias Normas Forales con posterioridad por parte de cada TH, se mantiene igual en sus líneas esenciales, en lo que interesa aquí.

Desde entonces, y con base en la regulación dictada por los propios TTHH, la Norma Foral de las Juntas Generales ha sido configurada de la manera que se ha expuesto en los apartados anteriores.

3.2.3.-Hasta las Normas Forales de Organización Institucional de cada TH.

Antes de las Normas Forales de Organización Institucional de cada TH, de comienzos de 1.983, no existía la Norma Foral de las Juntas Generales como Fuente de Derecho individualizada y específica de los TTHH, pues son aquéllas las que la contemplan así.

Pero, para ese momento, ya existía la Institución Juntas Generales, como Institución representativa de la ciudadanía del TH.

Las disposiciones de las Juntas Generales de entonces, aunque no podían tener el carácter de Norma Foral dado que aún no había aparecido ésta, habían de canalizarse como meros acuerdos o decisiones de funcionamiento de la propia Institución. Y, dado su carácter normativo, su régimen jurídico había de asentarse en el Título Preliminar del CC, y en la regulación de las Fuentes del Derecho de otros Niveles Territoriales, por analogía.

Como ejemplo, cabe citar la Ordenanza Foral General Tributaria de Araba-Alava, aprobada en 1.981, y, por tanto, con anterioridad a la Norma Foral de Organización Institucional que contempló la Norma Foral como Fuente del Derecho. El artículo 10 de dicha Ordenanza decía que se regularán en todo caso por "Acuerdo de las Juntas Generales" una serie de materias allí determinadas. En la posterior Norma Foral 6/2.005, de 28 de febrero (THA) General Tributaria de Araba-Alava, en su artículo 7, se establece que esas materias sean reguladas en todo caso por "Norma Foral". Interesa destacar que esta última Norma Foral 6/2.005, en su Disposición Derogatoria Unica, cuando procede a derogar a la anterior, ya no la califica de "Ordenanza Foral General Tributaria", sino de "Norma Foral General Tributaria de Araba-Alava de 31 de mayo de 1.981". Todo ello pone de manifiesto la equivalencia jurídica entre lo que eran meros Acuerdos de las Juntas Generales, y las posteriores Normas Forales; equivalencia que tiene su fundamento en que ambas disposiciones tenían el mismo soporte competencial, que es lo que se ha deducido antes para determinar la naturaleza de una norma jurídica, independientemente de cómo esté (si lo está) individualizada como una Fuente del Derecho específica.

También es de destacar, a ese respecto, que, cuando se elaboran las citadas Normas Forales de Organización Institucional, no existía ninguna regulación sobre la Norma Foral de las Juntas Generales, como Fuente del Derecho específica, regulación que se inicia, precisamente, con dichas Normas Forales de Organización Institucional. Y a pesar de esa circunstancia, esas Normas Forales de Organización Institucional son calificadas de Normas Forales; o sea, las Normas Forales de Organización Institucional regulan la Norma Foral, y se autodenominan, también, como Norma Foral, de modo que la disposición reguladora asume la denominación de la disposición regulada. Y tienen el mismo valor y rango de las posteriores Normas Forales (elaboradas en el marco de las primeras), que es el mismo valor y rango de las disposiciones anteriores de las Juntas Generales.

Esto mismo ocurre, también, con los Reglamentos (de organización y funcionamiento) de las Juntas Generales, aprobados en esta época.

3.3.-Similitud con la ley formal estatal y autonómica vasca.

3.3.1.-Similitud con la ley formal estatal.

Se ha comparado el procedimiento de elaboración de Normas Forales con el de elaboración de Leyes en el Nivel Territorial estatal, y se ha apreciado una enorme similitud en sus aspectos sustanciales, con la única diferencia importante consistente en que las Cortes Generales son una Institución legislativa bicameral, mientras que las Juntas Generales son una Institución unicameral; por ello, el término de comparación se da, más bien, entre el procedimiento de elaboración de Leyes en el Congreso, y el de elaboración de Normas Forales por las Juntas Generales. En dicha comparación, las pocas diferencias existentes solamente pueden ser calificadas como secundarias o de detalle.

Esa similitud no existe solamente en la elaboración, sino a todo lo largo y ancho del régimen general de la Ley formal estatal; dejando a un lado la cuestión del valor y rango de la Norma Foral, que es el objeto de este trabajo.

Si se contrasta cada aspecto del régimen general de la Norma Foral, con los aspectos homólogos del régimen general de la Ley formal estatal, también puede apreciarse una enorme similitud (potestad legislativa implicada, carácter normativo, reserva de ley, extensión potencial, articulación), salvo en aquellos aspectos ligados específicamente al valor y rango de reglamento (impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

RAZQUIN LIZARRAGA[759] dice que “el procedimiento normativo es idéntico al establecido en los reglamentos parlamentarios”.

[759] RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. *Las funciones y las competencias de las Juntas Generales,* en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa*…, obra citada, página 82.

3.3.2.-Similitud con la ley formal autonómica vasca.

Se comparado el procedimiento de elaboración de Normas Forales con el de elaboración de Leyes en el Nivel Territorial autonómico vasco, y se ha apreciado una enorme similitud en sus aspectos sustanciales, y las pocas diferencias existentes solamente pueden ser calificadas como secundarias o de detalle.

Esa similitud no existe solamente en la elaboración, sino a todo lo largo y ancho del régimen general de la ley formal autonómica vasca; dejando a un lado la cuestión del valor y rango de la Norma Foral, que es el objeto de este trabajo.

Si se contrasta cada aspecto del régimen general de la Norma Foral, con los aspectos homólogos del régimen general de la ley formal autonómica vasca, también puede apreciarse una enorme similitud (potestad legislativa implicada, carácter normativo, reserva de ley, extensión potencial, articulación), salvo en aquellos aspectos ligados específicamente al valor y rango de reglamento (impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).).

RAZQUIN LIZARRAGA[760] dice que “el procedimiento normativo es idéntico al establecido en los reglamentos parlamentarios”.

4.-.NATURALEZA DE LA NORMA FORAL DE LAS JUNTAS GENERALES, COMO LEY FORMAL FORAL DE LOS TTHH.

4.1.-La Norma Foral de las Juntas Generales es la disposición con valor y rango de ley formal de los TTHH.

4.1.1.-La disposición de las Juntas Generales, como punto de partida.

[760] RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. *Las funciones y las competencias de las Juntas Generales,* en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa*…, obra citada, página 82.

Anteriormente[761], se ha tratado de la disposición de la Juntas Generales, inherente a la potestad legislativa formal reconocida a los TTHH y a sus Juntas Generales, como parte de su competencia e identidad institucional; y se ha dicho que expresa el valor y rango de ley formal del TH, y que tiene la naturaleza de ley foral (ley formal de régimen común, de naturaleza foral al estar dispuesta por el RFA), o de disposición foral (atípica en el régimen común) equivalente a la ley formal de régimen común. Todo ello, en un estadio lógico previo a la regulación de la Fuente de Derecho concreta y específica que vaya a encarnar dicha disposición de las Juntas Generales.

Ahora, una vez examinada la configuración de la Norma Foral de las Juntas Generales como norma escrita, hemos de plantearnos si dicha Norma Foral de las Juntas Generales es aquella disposición de las mismas, o sea, si es la disposición con valor y rango de ley formal de los TTHH.

4.1.2.-Cumplimiento de todos los requisitos.

Llegado a este punto, se está en condiciones de afirmar que la Norma Foral de las Juntas Generales cumple todos los requisitos para materializar la disposición de las Juntas Generales, con valor y rango de ley formal de los TTHH, a la que se ha hecho mención en un lugar anterior [762].

En primer lugar, la Norma Foral de las Juntas Generales es la única Fuente del Derecho concreta y específica de los TTHH, prevista para ser dictada por sus Juntas Generales[763], circunstancia por la que es obvio que encarna la anteriormente señalada como disposición de las Juntas Generales con valor y rango de ley formal.

[761] Capítulo 6, particularmente su apartado 6.

[762] Capítulo 6, particularmente su apartado 6.

[763] Se deja a un lado la posible intervención de las Juntas Generales en los Decretos de desarrollo reglamentario, que quedan fuera de la potestad normativa ordinaria de los TTHH, y que se han contemplado en el Capítulo 6, apartado 4, párrafo último.

En segundo lugar, la Norma Foral de las Juntas Generales es la disposición de mayor valor y rango de los TTHH, y la que hemos señalado como disposición de las Juntas Generales expresa el valor y rango de ley formal de los TTHH, que es el máximo valor y rango de los mismos.

En tercer lugar, las Juntas Generales son la Institución representativa de la ciudadanía de los TTHH, de modo que sus disposiciones expresan la "voluntad popular" de los mismos. Y la Norma Foral de las Juntas Generales, al provenir de esa Institución, expresa la voluntad popular de los TTHH, y encarna dicha disposición.

En consecuencia, la Norma Foral de las Juntas Generales cumple todos los requisitos para ser considerada como la Fuente del Derecho concreta y específica que encarna o materializa la anteriormente calificada como disposición de las Juntas Generales, con valor y rango de ley formal de los TTHH.

4.1.3.-Confirmacion por la Normativa institucional de los TTHH.

La Norma Foral de Organización Institucional de cada uno de los TTHH, de comienzos de 1983, de contenido idéntico entre ellas, decía que "las disposiciones de carácter general emanadas de las Juntas Generales, que se denominarán Normas Forales, son superiores en rango a los Decretos de la Diputación Foral…"[764].

Posteriormente, cada TH ha dictado otras Normas Forales sobre su correspondiente organización institucional, que, o bien han sustituído a aquella Norma Foral de Organización Institucional de 1983[765], o bien la han modificado y complementado[766]. Lo que puede apreciarse en la descripción de su regulación

[764] Artículo 5 de cada una de esas tres Normas Forales de Organización Institucional.
[765] Casos de los THB y THG.
[766] Caso del THA.

institucional que se ha realizado al comienzo de este trabajo[767]. Pero no han variado la configuración de las Normas Forales de las Juntas Generales que venía establecida en la citada primera Norma Foral de Organización Institucional de 1983.

De este modo, es la propia Normativa institucional de los TTHH la que ha configurado a la Norma Foral de las Juntas Generales, como la Fuente del Derecho concreta y específica que encarna y materializa la anteriormente señalada como la disposición de las Juntas Generales, con valor y rango de ley formal de los TTHH.

Lo cual resulta plenamente coincidente con el contraste que se ha hecho de la Norma Foral de las Juntas Generales, respecto a la identificada como disposición de las Juntas Generales, a través de las características de una y de otra.

4.1.4.-Recepción por la LTH.

Se ha dicho que la LTH no es una disposición apta para determinar, modificar o incidir en el valor y rango de las disposiciones de los TTHH [768]. No obstante, existen algunos pasajes en la LTH, que suponen la recepción de las ideas precedentes, y, por tanto, la consideración de la Norma Foral de las Juntas Generales, como la Fuente del Derecho concreta y específica que encarna y materializa la anteriormente señalada como la disposición de las Juntas Generales.

Su artículo 8-1-a) contempla la potestad "normativa" de los TTHH, "aplicándose las normas emanadas de sus Organos Forales con preferencia a cualesquiera otras; la sustitución, tanto de las normas a que se refiere la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto de Autonomía, como en su caso de la legislación del Parlamento Vasco, se realizará mediante Normas Forales de las Juntas Generales"; potestad citada ahí como diferente a la potestad "reglamentaria". Dada la competencia "exclusiva" de los TTHH a que ese precepto se refiere, y, dado que la Diputación Foral solamente tiene reconocida

[767] Capítulo 3, Sección II.
[768] Capítulo 6, apartado 3.1.

ordinariamente potestad reglamentaria, dicha potestad "normativa", diferente a la reglamentaria, corresponde siempre a las Juntas Generales.

Su artículo 8-2-a) contempla la potestad de "desarrollo normativo de las normas emanadas de las Instituciones Comunes", "no pudiendo ir en contra de lo dispuesto en las mismas las normas emanadas de los Organos Forales"; potestad citada ahí como diferente a la potestad "reglamentaria" Dada la competencia de "desarrollo normativo" de los TTHH a que ese precepto se refiere, y, dado que la Diputación Foral solamente tiene reconocida ordinariamente potestad reglamentaria, aunque no se alude a la sustitución de legislación de los Niveles Territoriales estatal y autonómico vasco, dicha potestad de "desarrollo normativo", diferente a la reglamentaria, no puede ser otra que la que se ha recogido en el artículo 8-1-a) antes citado, y, por tanto, la que corresponde siempre a las Juntas Generales.

Su artículo 8-3 contempla la competencia de "ejecución", y ahí no se recoge más potestad de dictar normas jurídicas, que la "potestad reglamentaria" (para la organización de sus propios servicios). No hay ahí ninguna potestad "normativa", diferente a la indicada potestad "reglamentaria"; y dado que la competencia de ejecución se caracteriza por carecer de competencia legislativa general, y potestad "normativa" de los TTHH, dado que la Diputación Foral solamente tiene reconocida ordinariamente potestad reglamentaria, se confirma que, cuando la LTH alude a la potestad "normativa" (potestad de dictar Normas Forales), está refiriéndose a la que corresponde a las Juntas Generales.

4.2.-La Norma Foral de las Juntas Generales como Fuente del Derecho concreta y específica de los TTHH.

4.2.1.-Operatividad de la regulación de los TTHH sobre la Norma Foral de las Juntas Generales.

La regulación de los TTHH sobre la Norma Foral de las Juntas Generales, la establece como la Fuente del Derecho concreta y específica que va a materializar la disposición con valor y rango de ley formal de los TTHH.

Dicha regulación aporta un tipo de Fuente del Derecho, la Norma Foral de las Juntas Generales, para que sirva de ropaje ("traje") a la disposición con valor y rango de ley formal de los TTHH (expresada con carácter genérico en el Capítulo 6, apartado 6). Así, la Norma Foral de las Juntas Generales da cuerpo a la disposición con valor y rango de ley formal de los TTHH, y encarna y materializa esa disposición en el tráfico jurídico, ya que se funde con ella para operar en dicho tráfico. Por decirlo de un modo coloquial y gráfico, la Norma Foral de las Juntas Generales "se apropia" de dicha disposición con valor y rango de ley formal de los TTHH.

Pero la regulación de los TTHH no le atribuye a la Norma Foral de las Juntas Generales el valor y rango de ley formal de las mismas; ese valor y rango de ley formal proviene del poder jurídico que tiene la competencia de los TTHH, y que se expresa en la disposición con valor y rango de ley formal de los TTHH.

De esta manera, pueden distinguirse dos elementos, como dos caras de una misma moneda:

a)La disposición con valor y rango de ley formal de los TTHH, que expresa el poder jurídico de la competencia e identidad institucional de los TTHH.

b)La Norma Foral de las Juntas Generales, que es la Fuente del Derecho que le da a esa disposición una seña de identidad.

Dado que se ha visto antes[769] que la disposición de las Juntas Generales puede ser considerada como "ley foral", pero de una doble manera, procede examinar ahora la Norma Foral de las Juntas Generales bajo ese doble prisma.

[769] Capítulo 6, apartado 6.3 y 6.4.

4.2.2.-La Norma Foral de las Juntas Generales, como ley formal de régimen común, de naturaleza foral al estar dispuesta por el RFA.

Anteriormente[770] se ha deducido que la disposición de las Juntas Generales tiene esencia y naturaleza de "ley formal foral", y que puede ser considerada como ley formal de régimen común, pero con naturaleza foral al estar dispuesta por el RFA. Se ha dicho que es como si la "ley formal de régimen común" se hubiera "foralizado", o sea, como si el RFA hubiera asignado a la disposición de las Juntas Generales, la cualidad de esencia y naturaleza de "ley formal de régimen común".

De este modo, la disposición de las Juntas Generales se estructura de la siguiente manera:

-El RFA asume la "ley formal de régimen común", para atribuírsela a la referida disposición de las Juntas Generales. La decisión de esa asunción es foral.

-Pero lo que asume es la "ley foral de régimen común". Lo asumido es, así, régimen común.

La Norma Foral de las Juntas Generales, al estar regulada por el RFA, tienen naturaleza foral. Pero da cuerpo y figura a la disposición de las Juntas Generales, por lo que su conjunción tiene la agregación de sus respectivas características. Por ello, puede decirse lo siguiente:

-El RFA está presente de una doble manera: a través de la regulación de la Norma Foral de las Juntas Generales, y a través de la configuración de la disposición de las Juntas Generales (señalada dos párrafos más arriba). Por una parte, como regulación de la Norma Foral de las Juntas Generales, en su condición de Fuente del Derecho concreta y específica de los TTHH. Por otra parte, como

[770] Capítulo 6, apartado 6.3.

asunción de la “ley formal de régimen común”, para asignársela a la disposición de las Juntas Generales.

-Pero, en definitiva, la Norma Foral de las Juntas Generales encarna y materializa la disposición de las Juntas Generales, que tiene la esencia y naturaleza de “ley formal de régimen común”, como cualidad asumida por el RFA según se ha expuesto.

De ahí deriva la naturaleza de la Norma Foral de las Juntas Generales como “ley formal de régimen común”, pero de naturaleza foral al estar dispuesta por el RFA

Por ello, puede decirse que la Norma Foral de las Juntas Generales es la ley formal foral de los TTHH.

4.2.3.-La Norma Foral de las Juntas Generales, como disposición foral (atípica en el régimen común), equivalente a la ley formal de régimen común.

Anteriormente[771] se ha deducido que la disposición de las Juntas Generales tiene esencia y naturaleza de “ley formal foral”, y que puede ser considerada, también, como disposición foral (atípica en el régimen común), pero equivalente a la ley formal de régimen común. Se califique como se califique a esa disposición, no puede olvidarse su esencia y naturaleza como “ley formal”, por lo que siempre será una disposición equivalente a la ley formal de régimen común.

De este modo, la disposición de las Juntas Generales se estructura de la siguiente manera:

-El RFA diseña esa disposición sin atenerse a los tipos de disposición de régimen común. Por éso, es una disposición foral (atípica en el régimen común).

[771] Capítulo 6, apartado 6.3.

-Pero, como dicha disposición tiene esencia y naturaleza de “ley formal”, de acuerdo con el significado constitucional de la “ley”, como “expresión de la voluntad popular”, esa disposición foral ha de ser equivalente a la ley formal de régimen común.

La Norma Foral de las Juntas Generales, al estar regulada por el RFA, tiene naturaleza foral. Pero se ha señalado que da cuerpo y figura a la disposición de las Juntas Generales, por lo que su conjunción tiene la agregación de sus respectivas características. Por ello, puede decirse lo siguiente:

-También aquí, el RFA está presente de una doble manera: a través de la regulación de la Norma Foral de las Juntas Generales, y a través de la configuración de la disposición de las Juntas Generales (señalada dos párrafos más arriba). Por una parte, como regulación de la Norma Foral de las Juntas Generales, en su consideración de Fuente del Derecho concreta y específica de los TTHH. Por otra parte, como diseño de la disposición de las Juntas Generales, como disposición foral (atípica en el régimen común).

-Pero, en definitiva, la Norma Foral de las Juntas Generales encarna y materializa la disposición de las Juntas Generales, que, dada su esencia y naturaleza de “ley formal”, es equivalente a la ley formal de régimen común.

De ahí deriva la naturaleza de la Norma Foral de las Juntas Generales como disposición foral (atípica en el régimen común), pero equivalente a la ley formal de régimen común.

Por ello, también aquí puede decirse que la Norma Foral de las Juntas Generales es la ley formal foral de los TTHH.

4.2.4.-Encaje en el sistema de Fuentes del Derecho.

El encaje de la Norma Foral de las Juntas Generales en el sistema de Fuentes del Derecho, ha de producirse como el de cualquier norma escrita.

En particular, teniendo en cuenta que la Norma Foral de las Juntas Generales da cuerpo y figura a la disposición de las Juntas Generales, el encaje de la primera en el sistema de Fuentes del Derecho, habrá de producirse como el de la segunda[772].

Que es el mismo encaje del sistema de Fuentes del Derecho de los TTHH, que se ha expuesto al tratar de él[773].

Así, la Norma Foral de las Juntas Generales encaja en el sistema de Fuentes del Derecho establecido en el Título Preliminar del CC, a través de la previsión de norma escrita que, en genérico, realiza su artículo 1.

En efecto, entra en el Título Preliminar del CC mediante su entrada en la "norma escrita" del artículo 1 del CC ("ley" en la terminología de éste), insertándose en él sin violentarlo, como cualquier otra disposición o norma escrita, según se ha expuesto en el Capítulo 2.

4.3.-La Norma Foral de las Juntas Generales es la ley formal foral de los TTHH, en todo caso.

En cualquiera de las consideraciones expuestas, la Norma Foral de las Juntas Generales es la ley formal foral de los TTHH, en todo caso, y, en consecuencia, tanto si se la considera como mera ley foral (ley formal de régimen común, de naturaleza foral al estar dispuesta por el RFA), como si se la considera como disposición foral (atípica en el régimen común) equivalente a la ley formal de régimen común.

[772] Expuesto en el Capítulo 6, apartado 6.3.3.
[773] Capítulo 7, apartado 1.4.

A este respecto, es irrelevante que se adopte cualquiera de esas consideraciones. Lo importante es su esencia o naturaleza, y se trata de la que se acaba de exponer, “ley formal”, que añade el término “foral” en razón a la presencia del RFA.

CAPITULO 9

DISPOSICIONES DE LA DIPUTACION FORAL, CON VALOR Y RANGO DE NORMA FORAL.

0.-PLANTEAMIENTO.

La estructura institucional de cualquier ente público territorial, basada en los dos pilares que son la Institución representativa de la ciudadanía, y la Institución ejecutiva o administrativa, ha tenido incidencia en la configuración del sistema de Fuentes del Derecho, porque la mayor proximidad de la segunda respecto a la dinámica social, ha propiciado que pueda dictar disposiciones del mismo valor y rango que las de la otra Institución representativa de la ciudadanía, como ejercicio extraordinario de la potestad normativa de éstas, en casos de delegación de la misma o de urgencia.

Una vez deducido el valor y rango de la Norma Foral de las Juntas Generales, procede examinar las disposiciones que pueda dictar la Diputación Foral con ese mismo valor y rango de Norma Foral.

1.-EXISTENCIA DE ESTAS DISPOSICIONES.

Del mismo que en la órbita estatal el Gobierno puede dictar disposiciones con valor y rango de ley formal (propio de las Cortes Generales), denominadas Decreto Legislativo y Decreto-Ley, en las CCAA también existe la posibilidad de que sus respectivos Gobiernos autonómicos puedan dictar disposiciones con valor y rango de ley formal (propio de sus correspondientes Asambleas Legislativas), que también se denominan Decreto Legislativo y Decreto-Ley; y asimismo ocurre en la CAPV, en la que el Gobierno Vasco puede dictar el Decreto Legislativo, con valor y rango de ley formal (propio del Parlamento Vasco), y ha podido dictar el Decreto-Ley, con el mismo valor y rango, cuando ha existido.

Pues bien, en el ámbito de los TTHH, la Diputación Foral también puede dictar disposiciones con valor y rango de Norma Foral, que tienen una denominación similar a la de las figuras homólogas en las órbitas estatal y autonómica. Decreto Foral Normativo, y Decretos de urgencia con denominaciones similares.

Cada una de esas disposiciones es objeto de estudio separado en los apartados que siguen, pero se circunscribe a los aspectos de interés desde la perspectiva del objeto de este trabajo.

2.-EL DECRETO FORAL NORMATIVO DE LA DIPUTACION FORAL, CON VALOR Y RANGO DE NORMA FORAL.

2.1.-Disposición similar en otros niveles territoriales, como referencia.

2.1.1.-Disposición similar en el Nivel Territorial estatal como referencia.

En el Nivel Territorial estatal existe un tipo de disposición similar, denominado Decreto Legislativo[774], cuya regulación se encuentra en los artículos 82 a 85 de la CE[775], de los que se extraen las siguientes reglas sobre su configuración:

a)Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas, que no sean de las reservadas a la ley orgánica (las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la CE) [776].

[774] Aparece como “Real Decreto Legislativo”, pues lo expide el Rey al amparo del artículo 62-f) de la CE.
[775] Complementados por los artículos 152 y 153 del Reglamento del Congreso.
[776] Artículo 81 de la CE.

b)La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

c)La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno sólo. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo al que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

d)La delegación legislativa, para cualquiera de las dos modalidades mencionadas en las letras b) y c) anteriores (articulación y refundición), habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

e)La disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente.

f)El Gobierno, tan pronto como hubiere hecho uso de la delegación legislativa, dirigirá al Congreso la correspondiente comunicación, que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquélla y que será publicado en “el B.O. de las Cortes Generales“[777].

g)Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso formulas adicionales de control.

[777] Artículo 152 del Reglamento del Congreso.

h)Cuando las leyes de delegación establecieren que el control adicional de la legislación delegada se realice por el Congreso de los Diputados, se procederá de la siguiente manera: si dentro del mes siguiente a la publicación del texto articulado o refundido, ningún Diputado o Grupo Parlamentario formulara objeciones, se entenderá que el Gobierno ha hecho uso correcto de la delegación legislativa; lo que entraña un control político o propio del sistema parlamentario de relaciones Gobierno-Congreso. En otro caso, se remitirá el reparo a la correspondiente Comisión para emisión de dictamen, que será debatido en el Pleno de la Cámara con arreglo a las normas generales del procedimiento legislativo. Los efectos jurídicos del control serán los previstos en la Ley delegación[778]. A falta de una regla expresa, no parece que el solo acuerdo del Congreso sirva para convalidar excesos de delegación, porque la intervención de una sola Cámara impide considerar a ese acuerdo con la naturaleza de ley, y estimamos que es esta disposición la requerida para la convalidación de los excesos; por tanto, también en este caso se estaría ante un mero control político o propio del sistema parlamentario de relaciones Gobierno-Congreso.

La operación de delegación legislativa tiene un doble posible fundamento:

-Por una parte, se considera que una regulación debe tener el valor y rango de ley formal, pero también se considera que el Gobierno está en mejores condiciones que las Cortes Generales para establecer esa regulación, y, para ello, éstas le delegan a aquél la potestad para dictar dicha regulación con valor y rango de ley formal, estableciendo, al mismo tiempo, las bases que habrán de ser desarrolladas por el Gobierno mediante su elaboración de un denominado texto articulado, que aprueba por un Decreto Legislativo, que tiene valor y rango de ley formal, si se encuentra dentro de los límites de la delegación legislativa conferida[779].

[778] Artículo 153 del Reglamento del Congreso.

[779] Los excesos de delegación sólo pueden ser reputados con valor y rango de reglamentos, y su legalidad evaluada como tales, pudiendo ser conocida su impugnación por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

-Por otra parte, se considera conveniente refundir varias leyes formales en un solo texto, que también ha de tener valor y rango de ley formal, pero igualmente, se considera que el Gobierno está en mejores condiciones que las Cortes Generales para hacerlo, y, para ello, éstas le delegan a aquél la potestad de realizar esa refundición, con valor y rango de ley formal, delimitando las disposiciones a refundir, y especificando si la refundición se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos; al amparo de la autorización otorgada por esa delegación legislativa, el Gobierno elabora el denominado texto refundido, que aprueba por un Decreto Legislativo, que tiene valor y rango de ley formal, si se encuentra dentro de los límites de la delegación legislativa conferida [780].

2.1.2.-Disposición similar en el Nivel Territorial autonómico y en la CAPV, como referencia.

Este mismo tipo de disposición, también denominado como Decreto Legislativo, rige para las CCAA, y algunos Estatutos contienen alguna precisión al respecto [781].

El EAPV guarda silencio sobre ello, pero el Decreto Legislativo aparece previsto en el artículo 52 (único integrante del Título VI), de la Ley 7/1981, de 30 de junio (de la CAPV), del Gobierno[782], el cual tiene la siguiente redacción:

> "Artículo 52.
>
> 1. El Parlamento Vasco podrá delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, denominadas decretos legislativos, con las siguientes excepciones:
>
> a) Las que afecten al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas.

[780] Los excesos de delegación tienen la misma consideración expuesta en la nota anterior.
[781] Por ejemplo, el artículo 63 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2.006, o el artículo 109 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2.007, o el artículo 21 de la LORAFNA.
[782] Complementado por el artículo 191 del Reglamento del Parlamento Vasco.

b) Las que afecten al ordenamiento básico del Gobierno o al régimen jurídico de la Administración del País Vasco.

c) Las que aprueben el régimen general de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos.

d) Las que regulan la legislación electoral general, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 37 del Estatuto de Autonomía (RCL 1979, 3028) .

e) Todas aquellas normas que, por su carácter institucional, requieran un procedimiento especial para su aprobación.

2. La delegación legislativa deberá acordarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la elaboración de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. En ambos casos, el acuerdo de la Cámara fijará el plazo de su ejercicio.

3. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

4. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

5. El Gobierno, tan pronto como hubiere hecho uso de la delegación legislativa, dirigirá al Parlamento la correspondiente comunicación, que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquélla.

6. La Mesa del Parlamento ordenará la tramitación del texto del Gobierno por el procedimiento de lectura única ante el Pleno para su debate y votación de totalidad.”

El control parlamentario de la utilización por el Gobierno de la delegación legislativa se ejercerá mediante el procedimiento de lectura única (que es uno de los procedimientos legislativos especiales)[783].

También aquí, la operación de delegación legislativa tiene el mismo doble posible fundamento que se ha señalado respecto al Nivel Territorial estatal.

2.2.-Admisibilidad.

Se plantea si, en el ámbito de los TTHH, puede existir una disposición de la Diputación Foral, similar al Decreto Legislativo en el Nivel Territorial estatal y autonómico vasco, derivada de una delegación normativa de las Juntas Generales.

Vendría a ser una disposición dictada por la Diputación Foral, previa delegación de las Juntas Generales mediante Norma Foral (para articulación o para refundición), que tendría, también, valor y rango de Norma Foral y, por tanto, el valor y rango de ley formal que se ha deducido para la Norma Foral.

Es un tipo de disposición cuya aparición tiene su caldo de cultivo en la estructura institucional de los TTHH, que se compone de dos Instituciones diferenciadas, como Poderes Ejecutivo y Legislativo de los TTHH (aquí la Diputación Foral y las Juntas Generales).

En el ámbito de los TTHH, la delegación legislativa tiene el mismo doble posible fundamento que se ha señalado respecto a los Niveles Territoriales estatal y autonómico vasco.

2.3.-Competencia.

Se ha dicho antes[784] que los TTHH tienen competencia para determinar sus propias normas escritas, y para regular su elaboración, régimen y articulación

[783] Artículo 191 del Reglamento del Parlamento Vasco.

interna, como parte de dicha competencia dentro de la configuración de sus Instituciones, Juntas Generales y Diputación Foral, al amparo del artículo 37-3-a) del EAPV, que atribuye a los TTHH la competencia exclusiva sobre "organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones".

También se ha dicho antes[785] que ese modo de regulación no es más que la asignación a cada Institución u órgano de un tipo de norma escrita, que representa, en el sistema de Fuentes del Derecho, la relevancia organizativa que tenga tal Institución u órgano dentro del TH. Por tanto, la determinación de esas normas escritas constituye una auténtica prolongación de la "organización", que también es una competencia exclusiva del TH según el artículo 37-3-a) del EAPV.

Todo ello es perfectamente aplicable al Decreto Foral Normativo, desde varias perspectivas: como una de las normas escritas del TH, como una norma escrita del mismo valor y rango que la Norma Foral, y como un tipo de disposición que hunde sus raíces en la relación institucional entre las Juntas Generales y la Diputación Foral, relación que aquí se concreta en la delegación conferida por las primeras a la segunda.

Esto es suficiente para admitir que los TTHH tienen competencia para establecer la delegación normativa de las Juntas Generales y el Decreto Foral Normativo de la Diputación Foral, sin necesidad de acudir a los argumentos que se esgrimieron en su día para justificar el Decreto Legislativo de las CCAA [786].

2.4.-Régimen general.

[784] Capítulo 7, apartado 1.1.

[785] Capítulo 7, apartado 1.3.2.

[786] LASAGABASTGER HERRARTE, I.: *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, IVAP 1.982, páginas 93-95.

2.4.1.-Regulación e integración normativa.

La regulación está dictada por cada TH para su propio ámbito institucional, al amparo de la competencia que corresponde a cada uno de ellos, y que se acaba de exponer.

Las Normas Forales de Organización Institucional dictadas por cada uno de los tres TTHH, a comienzos de 1983, no contemplaban este tipo de disposición.

Después, las disposiciones que han ido dictando los TTHH han incorporado este tipo de disposición, que se mantiene en la actualidad. A continuación, se expone la regulación de cada TH que está vigente.

En el THB:

-Artículo 11 de la Norma Foral 3/1987[787], que dispone lo siguiente[788]:

> "…….
>
> 3. Las Juntas Generales podrán delegar en la Diputación Foral la potestad de dictar disposiciones normativas con rango de Norma Foral, denominadas Decretos Forales Normativos, excepto en las siguientes materias:
>
> a) Las que afectan al Ordenamiento básico de la Diputación Foral o al Régimen Jurídico de la Administración del Territorio Histórico.
>
> b) Las que afectan a la Organización y división político-administrativa del Territorio Histórico.
>
> c) Régimen electoral del Territorio Histórico.
>
> d) Todas aquellas Normas que por su carácter institucional requieran un procedimiento especial para su aprobación

[787] Y, en relación con ese precepto, también los artículos 17-1º-3, 26 y 64-2 de la misma Norma Foral 3/1.987

[788] El apartado 9 ha sido añadido por la Disposición Adicional Duodécima de la Norma Foral 2/2.005, de 10 de marzo (del THB), General Tributaria de Bizkaia.

4. La delegación normativa deberá acordarse mediante una Norma Foral de Bases cuando su objeto sea la elaboración de textos articulados o por una Norma Foral ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. En ambos casos, el acuerdo de las Juntas Generales fijará el plazo de su ejercicio.

5. Las Normas Forales de Bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación normativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

6. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la nueva formulación de un texto único o si incluye la de regularizar, aclara o armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

7. La Diputación Foral, tan pronto como hubiera hecho uso de la delegación normativa, dirigirá a las Juntas Generales la correspondiente comunicación, que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquélla.

8. La Mesa de las Juntas Generales ordenará la tramitación del texto de la Diputación foral por el procedimiento de lectura única ante las Juntas Generales para su debate y votación de totalidad.

9. Además de los supuestos de delegación normativa regulados en los apartados anteriores, la Diputación Foral podrá dictar Decretos Forales Normativos en materia tributaria en el supuesto de que su objeto sea exclusivamente la adaptación de la legislación del Territorio Histórico de Bizkaia, cuando, de conformidad con lo dispuesto en el Concierto Económico, deban regir en dicho Territorio Histórico las mismas normas sustantivas y formales que en el territorio de régimen común.

Así mismo la Diputación Foral, a propuesta del Diputado Foral del Departamento de Hacienda y Finanzas, podrá dictar Decretos Forales Normativos por razones de urgencia, y siempre que convenga establecer o adaptar normas tributarias[789].

[789] Estos Decretos Forales Normativos por razones de urgencia corresponden al siguiente apartado 3 de este Capítulo.

> De la aprobación de los Decretos Forales Normativos a que se refiere el presente apartado se dará cuenta a las Juntas Generales para su posterior ratificación [790].”

-Artículo 142 del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 2.015, que dispone lo siguiente:

> “Artículo 142. Decretos forales normativos
>
> 1. Los decretos forales normativos mediante los que la Diputación actúe la delegación normativa de las Juntas Generales regulada en la Norma Foral 3/1987 o en la que la sustituya, se tramitarán ante las Juntas Generales de conformidad con lo dispuesto al efecto en la propia norma foral de delegación.
>
> En defecto de previsiones específicas al respecto su tramitación juntera se producirá por el procedimiento de lectura única ante el Pleno.
>
> 2. Los decretos forales normativos cuyo objeto único y exclusivo sea la adaptación de la normativa tributaria de Bizkaia a la del Territorio común por carecer de autonomía normativa de conformidad con el Concierto Económico, serán objeto de ratificación por el Pleno de las Juntas por lectura única.”

En el THG:

-Artículo 13 de la Norma Foral 6/2.005[791], que dispone lo siguiente:

> “Artículo 13. Decretos Forales Normativos
>
> 1. Las Juntas Generales podrán delegar en la Diputación Foral la potestad de dictar disposiciones

[790] La STSJPV 140/1.997, de 10 de marzo (JT\1997\334), FJ.5, párrafo segundo, dice que no es aplicable el artículo 83 –b) de la CE, porque “no hay razón para añadir al artículo 11 de la Norma Foral 3/1.987, una prohibición que no consta”.
En el mismo sentido, STSJPV 294/2.001, de 7 de abril (JT\2001\1720). FJ-3, párrafo cuarto.

[791] Y, en relación con dicho precepto, también los artículos 22-2, 26-1-b) y 31-1-c) de la misma Norma Foral 6/2.005.

normativas con rango de Norma Foral, denominadas Decretos Forales Normativos, excepto en las materias que afecten a la organización, régimen y funcionamiento de los órganos forales.

2. La delegación normativa deberá acordarse mediante una Norma Foral de Bases cuando su objeto sea la elaboración de textos articulados o por una Norma Foral ordinaria cuando se trate de refundir varias Normas Forales en una sola. En ambos casos, el acuerdo de las Juntas Generales fijará el plazo de su ejercicio.

3. Las Normas Forales de Bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación normativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

4. La autorización para refundir Normas Forales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si incluye la de regularizar, aclarar o armonizar las Normas Forales que hayan de ser refundidas.

5. La Diputación Foral, tan pronto como hubiera hecho uso de la delegación normativa, dirigirá a las Juntas Generales la correspondiente comunicación, que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquélla.

6. Los Decretos Forales Normativos se publicarán en la misma forma que las Normas Forales.

7. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las Juntas Generales podrán establecer fórmulas adicionales de control de la delegación normativa.”.

-Artículo 129 del Reglamento de las Juntas Generales del Gipuzkoa, de 2.006, que dispone lo siguiente:

“Artículo 129.

1.La Diputación Foral, tan pronto hubiere hecho uso de la delegación prevista en el artículo 13 de la Norma Foral 6/2005 de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, dirigirá a las Juntas Generales la correspondiente

comunicación que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquélla y que será publicado en el boletín oficial de las Juntas Generales

2.Cuando, de conformidad con lo establecido en el artículo 13.7 de la Norma Foral 6/2005 de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, las normas forales de delegación establecieren que el control adicional de la legislación delegada se realice por las Juntas Generales, se procederá de acuerdo con las previsiones contenidas en la propia norma foral, y, en su defecto, conforme a lo dispuesto en el presente artículo.

3.Si dentro del mes siguiente a la publicación del texto articulado o refundido, ninguna persona juntera ni grupo juntero formulase objeciones, se entenderá que la Diputación Foral ha hecho uso correcto de la delegación normativa.

4.Si en el espacio de tiempo referido se formulara alguna objeción a la delegación a través de un escrito dirigido a la Mesa de las Juntas Generales, ésta lo remitirá a la comisión competente o al Pleno, teniendo en cuenta la solicitud del grupo juntero o de la juntera o juntero que ha presentado las objeciones.

5.La comisión o el Pleno deberá emitir su resolución dentro del plazo señalado por la Mesa al efecto.

6.Los efectos jurídicos del control serán los previstos en la norma foral de delegación.

En el THA:

-Artículos 62 a 66 de la Norma Foral 52/1.992[792], que disponen lo siguiente[793]:

“Artículo 62.

[792] Y, en relación con dichos preceptos, también los artículos 7-1, 97-a) y 98 de la misma Norma Foral 52/1.992.

[793] No se reproduce el artículo 66, por no considerarse esencial a efectos del objeto de este trabajo.

1. El Consejo de Diputados tendrá potestad para dictar Disposiciones generales con rango de Norma Foral, denominadas Decretos Forales Normativos, cuando así se haya delegado por las Juntas Generales.

2. Podrán ser objeto de delegación las materias de su competencia, con las excepciones siguientes:

1) Las que afecten al ordenamiento básico de la Diputación Foral o al Régimen Jurídico de la Administración del Territorio Histórico.

2) Las relativas a la organización y división político-administrativa del Territorio Histórico.

3) Las que afecten al régimen electoral; y

4) Las que por su carácter institucional requieran un procedimiento especial para su aprobación.

Artículo 63.

1. La delegación normativa deberá acordarse mediante Norma Foral, con precisión de la materia objeto de delegación y fijación del plazo para su ejercicio.

2. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Consejo de Diputados mediante la aprobación del Decreto Foral Normativo correspondiente.

3. La delegación normativa no podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Consejo de Diputados.

Artículo 64.

1. La delegación normativa adoptará la forma de Norma Foral de Bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados, y de Norma Foral ordinaria cuando trate de la autorización para refundir varios textos legales vigentes en uno solo.

2. Las Normas Forales de Bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación normativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

No podrán, en ningún caso, autorizar modificaciones de la propia Norma Foral de Bases ni facultar para dictar normas de carácter retroactivo.

> 3. Las Normas Forales de autorización para la refundición de textos determinarán el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.
>
> 4. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales la delegación normativa puede establecer en cada caso fórmulas adicionales de control por las Juntas Generales.
>
> **Artículo 65.**
>
> 1. El Consejo de Diputados, tan pronto como hubiera hecho uso de la delegación normativa, comunicará a las Juntas Generales el texto articulado o refundido objeto de aquélla.
>
> 2. Las Juntas Generales convalidarán o derogarán el Decreto Foral Normativo, de conformidad con los trámites establecidos en su Reglamento."

El Reglamento de las Juntas Generales de Alava-Araba de 2.013 no contiene ninguna regulación sobre este Decreto Foral Normativo.

Puede apreciarse que la regulación de cada TH es muy similar entre sí, y respecto a la regulación del Nivel Territorial estatal y del Nivel Territorial autonómico vasco.

Por ello, cabe aplicar al Decreto Foral Normativo, por analogía, reglas relativas al Decreto Legislativo estatal.

Además, la normativa foral tributaria de los TTHH contiene una regulación específica de este tipo de disposición para su propio ámbito tributario, que se estudia en un apartado posterior.

2.4.2.-Concepto, terminología e instrumentación.

El concepto del Decreto Foral Normativo se deduce de la regulación que se ha expuesto, y es el mismo que el del Decreto Legislativo del Nivel Territorial estatal y autonómico vasco, como consecuencia de su similitud.

Dada la similitud mencionada, los TTHH han asumido la misma terminología de la regulación estatal o autonómica vasca, sin más cambio que la sustitución del término "Legislativo" por el de "Foral Normativo", y se debe, sin duda, a la equivalencia ley formal-norma foral, y a la aplicación del RFA en esta materia de Fuentes del Derecho de los TTHH. Por éso, adopta la denominación de "Decreto Foral Normativo" de la Diputación Foral.

En todos los casos, la delegación normativa se instrumenta como una delegación recepticia, de la misma manera que ocurre en los Niveles Territoriales estatal y autonómico vasco.

GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ[794] dicen que "por una determinación adicional expresa del legislador, independiente de la técnica misma de la delegación, se viene a asignar a la norma delegada el rango de Ley". Y añaden: "esta determinación adicional consiste en una asunción anticipada que el legislador hace de la norma elaborada por el Gobierno en virtud de la delegación prestándola su propio rango".

2.4.3.-Modalidades de delegación normativa: articulación y refundición.

La regulación de los TTHH contempla, también, las dos modalidades de delegación legislativa de los Niveles Territoriales estatal y autonómico vasco, con la misma configuración:

a)Delegación normativa para articulación:

[794] GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, obra citada, páginas 284 y 285.

-La delegación normativa se otorga por las Juntas Generales mediante una Norma Foral de bases, cuya destinataria única es la Diputación Foral, para la elaboración del texto articulado.

-La Diputación Foral aprueba el texto articulado por un Decreto Foral Normativo del mismo valor y rango de la Norma Foral.

b)Delegación normativa para refundición:

-La delegación normativa se aprueba por las Juntas Generales mediante una autorización otorgada por una Norma Foral ordinaria, calificativo que sólo significa que es una Norma Foral cualquiera.

-La Diputación Foral aprueba el texto refundido por un Decreto Foral Normativo, del mismo valor y rango de la Norma Foral.

Se ha señalado al comienzo de este apartado que este estudio se circunscribe a los aspectos de interés desde la perspectiva del objeto de este trabajo. Por ello, no se desciende a todo pormenor de ese tipo de disposición, sino que se examinan algunos aspectos.

2.4.4.-Examen especial del uso de la delegación.

Se refiere al momento en que se considera usada la delegación normativa.

La CE [795] dice que “la delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente”, por lo que el uso va ligado a la publicación del Decreto Legislativo que, por ello, ha de producirse dentro del plazo de la delegación.

[795] Artículo 82-3 de la CE.

Sin embargo, la regulación del THB no dice nada; la del THG tampoco; y la del THA dice que "la delegación se agota por el uso que de ella haga el Consejo de Diputados mediante la aprobación del Decreto Foral Normativo correspondiente" [796].

Salvo en el caso del THA (en el que el uso va ligado a la aprobación del Decreto Foral Normativo y no a su publicación, lo que es válido pues pertenece a la competencia exclusiva de dicho TH), en los casos de los THB y THG, ante su silencio, parece que se debe aplicar, por analogía, el criterio de la CE para los Decretos Legislativos del Nivel Territorial estatal.

2.4.5.-Examen especial del control por las Juntas Generales, y de los excesos de delegación.

En la regulación de los tres TTHH está previsto un control de las Juntas Generales sobre el Decreto Foral Normativo que le haya comunicado la Diputación Foral, y ello plantea la cuestión de si dicho control puede tener el efecto de la convalidación de los posibles excesos de delegación en que haya incurrido la Diputación Foral con su Decreto Foral Normativo.

Desde luego, si ese control de las Juntas Generales no da lugar a un Acuerdo jurídico específicamente adoptado por las Juntas Generales sobre la ratificación o convalidación del Decreto Foral Normativo, o sobre su consideración de que la Diputación Foral ha hecho un uso correcto de la delegación, no pueden entenderse convalidados los excesos de delegación, y tendrán el tratamiento jurídico como tales; en ese supuesto, el control de las Juntas Generales es un mero control político o propio del sistema "parlamentario" de relaciones entre Diputación Foral y Juntas Generales [797].

---

[796] Artículo 63-2 de la Norma Foral 52/1.992.

[797] Así lo consideran GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R, en *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, obra citada, páginas 291 y 292, sobre el artículo 153 del Reglamento del Congreso, cuyo sistema es reproducido por la regulación del THG.

En otro caso, es cuando puede plantearse la posible producción de esa convalidación de los excesos de delegación, máxime teniendo en cuenta que las Juntas Generales son una Institución unicameral, a diferencia de las Cortes Generales, en las que el Congreso es una sola de las dos Cámaras que las componen; y, además, el marco jurídico del Decreto Foral Normativo está establecido en una Norma Foral de las Juntas Generales. A este respecto, sirve el recordatorio de GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ [798], de que "por haber sido ratificado por las Cortes, el Tribunal Supremo se ha venido negando sistemáticamente a enjuiciar si el Código Civil fue o no redactado con observancia de los límites de la delegación". Aunque también cabría negar esa posibilidad o, cuando menos, dudar de ella, porque el Acuerdo de las Juntas Generales se adopta mediante el procedimiento de lectura única, y el Decreto Foral Normativo puede no tener las características establecidas para la aplicación de ese procedimiento especial de elaboración de Normas Forales.

Cabe pensar que la ratificación o convalidación del Decreto Foral Normativo, por las Juntas Generales, no lo convierte en Norma Foral, sino que ha de continuar rigiendo como tal Decreto Foral Normativo [799]. Pero, si se admite la convalidación de los excesos de delegación, parece que se está admitiendo, también, la asunción por las Juntas Generales, del Decreto Foral Normativo y, por razón de esa asunción, su conversión en Norma Foral. En cualquier caso, esta cuestión carece de trascendencia práctica, pues el valor y rango es el mismo, y, a diferencia del Decreto-Ley, el Decreto Foral Normativo no está vinculado a la urgencia o a otra circunstancia en su origen.

Los excesos de delegación no convalidados, no tienen el valor y rango de Norma Foral, sino el de reglamentos de la Diputación Foral, y hay que darles el

[798] GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, página 291.
[799] Como ocurre con el Real Decreto-Ley del Estado, según el TC.

tratamiento jurídico propio de este tipo de disposiciones, incluído el conocimiento de su impugnación por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en todo caso[800].

Tal como está acreditado para los excesos de delegación en el Nivel Territorial estatal[801].

2.5.-Regimen especial para el ámbito tributario.

2.5.1.-Regulación e integración normativa.

Los TTHH también han incluído una regulación del Decreto Foral Normativo en su normativa foral tributaria, estando vigente en la actualidad la que se describe a continuación.

En el THB:

-Artículo 8-1 de la Norma Foral 2/2005, de 10 de marzo, General Tributaria de Bizkaia, que dispone lo siguiente:

> "8.1. La Diputación Foral podrá dictar disposiciones normativas con rango de Norma Foral en materia tributaria denominadas Decretos Forales Normativos en el supuesto de que su objeto sea exclusivamente la adaptación de la legislación del Territorio Histórico de Bizkaia, cuando, de conformidad con lo dispuesto en el Concierto Económico

[800] El tema es importante porque, desde la Ley Orgánica 1/2.010, la impugnación de las Normas Forales fiscales corresponde al TC; sin embargo, los excesos de delegación en Decretos Forales Normativos fiscales, siempre corresponden a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por su valor y rango propio de los reglamentos de la Diputación Foral.

[801] Por ello, el artículo 82-6 de la CE alude a "la competencia propia de los Tribunales", orientados al control de los excesos de delegación, por su valor y rango reglamentario. El artículo 1-1 de la LJCA-98 dice que "los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas, sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

deban regir en dicho Territorio Histórico las mismas normas sustantivas y formales que en el territorio de régimen común.”.

-Artículo 11-9, párrafos primero y tercero, de la Norma Foral 3/1.987 [802], que dispone lo siguiente:

“9. Además de los supuestos de delegación normativa regulados en los apartados anteriores, la Diputación Foral podrá dictar Decretos Forales Normativos en materia tributaria en el supuesto de que su objeto sea exclusivamente la adaptación de la legislación del Territorio Histórico de Bizkaia, cuando, de conformidad con lo dispuesto en el Concierto Económico, deban regir en dicho Territorio Histórico las mismas normas sustantivas y formales que en el territorio de régimen común.

……..

De la aprobación de los Decretos Forales Normativos a que se refiere el presente apartado se dará cuenta a las Juntas Generales para su posterior ratificación.”.

-Artículo 142 del Reglamento de las Juntas Generales de 2.015, que dispone lo siguiente:

“Artículo 142. Decretos forales normativos

1. Los decretos forales normativos mediante los que la Diputación actúe la delegación normativa de las Juntas Generales regulada en la Norma Foral 3/ 1987 o en la que la sustituya, se tramitarán ante las Juntas Generales de conformidad con lo dispuesto al efecto en la propia norma foral de delegación.

En defecto de previsiones específicas al respecto su tramitación juntera se producirá por el procedimiento de lectura única ante el Pleno.

2. Los decretos forales normativos cuyo objeto único y exclusivo sea la adaptación de la normativa tributaria de

[802] Este apartado 9 ha sido añadido por la Disposición Adicional Duodécima de la Norma Foral 2/2.005, de 10 de marzo, General Tributaria de Bizkaia, que se acaba de reseñar.

> Bizkaia a la del Territorio común por carecer de autonomía normativa de conformidad con el Concierto Económico, serán objeto de ratificación por el Pleno de las Juntas por lectura única."

En el THG: en la actualidad, no hay previsión en la normativa foral tributaria[803].

En el THA: en la actualidad, no hay previsión en la normativa foral tributaria[804].

Probablemente, estos THG y THA han considerado suficiente la regulación del Decreto Foral Normativo en el régimen general expuesto, que puede aplicarse a cualquier ámbito, también al tributario, sin necesidad de una previsión expresa en este último.

En cuanto al THB (único regulado), en lo no previsto en esta regulación tributaria, será de aplicación el régimen general antes expuesto.

2.5.2.-Modalidad de delegación normativa: adaptación tributaria al régimen común obligatorio.

En esta regulación tributaria (sólo del THB), la delegación normativa se otorga "en el supuesto de que su objeto sea exclusivamente la adaptación de la legislación del THB, cuando, de conformidad con lo dispuesto en el Concierto Económico, deban regir en dicho TH las mismas normas sustantivas y formales que en el territorio de régimen común".

[803] La delegación normativa en materia tributaria fue contemplada en el artículo 11 de la Norma Foral 1/1.985, de 31 de enero, General Tributaria de Gipuzkoa, pero ha sido derogada y sustituída por la vigente Norma Foral 2/2.005, de 8 de marzo, General Tributaria de Gipuzkoa, en la que ha desaparecido dicha regulación.

[804] La delegación normativa en materia tributaria fue contemplada en el artículo 11 de la Norma Foral de 31 de mayo de 1.981, General Tributaria de Araba-Alava, pero ha sido derogada y sustituída por la vigente Norma Foral 6/2.005, de 28 de febrero, General Tributaria de Araba-Alava, en la que ha desaparecido dicha regulación.

Puede verse que esta delegación normativa es ajena a la modalidad de refundición.

Y su encaje en la otra modalidad de articulación, tiene algunas peculiaridades.

Aquí, las "bases" están constituídas por las normas de régimen común, objeto de esa adaptación, y su articulación no es más que dicha adaptación obligatoria consistente en la determinación de que rijan esas mismas normas de régimen común en el THB. El TSJPV [805] ha examinado ese supuesto de adaptación[806], y ha dicho que no puede estimarse "que esté infringido el requisito de las Normas Forales de Bases de delimitar "con precisión el objeto y alcance de la delegación" porque conforme a la naturaleza de la 5/1988, su objeto sería, en todo caso, manifestar o adaptar inalteralmente las disposiciones comunes"

No hay fijado plazo para su ejercicio, que habría de computarse desde la aparición de esas normas de régimen común; pero tal fijación es innecesaria porque el Concierto Económico obliga a tal adaptación por lo que se realiza de modo inmediato.

2.6.-Regímenes específicos para supuestos determinados.

2.6.1.-Relatividad del marco jurídico.

A diferencia de la delegación legislativa en el Nivel Territorial estatal, que tiene su regulación en la CE, la delegación normativa en los TTHH sólo cuenta con

[805] STSJPV 140/1.997, de 10 de marzo (JT \1997\334), FJ-5, párrafo segundo.
En el mismo sentido, STSJPV 294/2.001, de 7 de abril (JT\2001\1720), FJ-3 y 4.

[806] Esta STSJPV se refiere a un Decreto Foral Normativo de la Diputación Foral de Bizkaia, dictado como ejercicio de la delegación normativa otorgada por las Juntas Generales de Bizkaia mediante su Norma Foral 5/1.988, de 7 de julio (del THB), de Bases, por la que se autorizó a la Diputación Foral ha dictar Decretos Forales Normativos en materia tributaria para adaptar la legislación del TH a la de régimen común; pero contemplaba el mismo supuesto de adaptación estudiado aquí.

una regulación dictada por ellos mismos, mediante varias Normas Forales. Esta es una diferencia de régimen jurídico que tiene relevancia.

Por ello, el marco jurídico de la delegación legislativa estatal tiene valor y rango constitucional y, en consecuencia, ha de ser necesariamente observado en todo caso, sin que pueda modificarse de ninguna manera.

Pero el marco jurídico de la delegación normativa en los TTHH, al estar contenido en Normas Forales de sus Juntas Generales, tiene ese mismo valor y rango, por lo que puede ser modificado al otorgarse las delegaciones, incluso para regir en un solo supuesto determinado. La exposición que se ha realizado en los apartados anteriores, tiene su referencia en el marco de esa regulación general y tributaria; pero no puede olvidarse que dicho régimen jurídico puede variar y, por tanto, no ser el que rija en cada delegación normativa.

Es factible, pues, que puedan disponerse regímenes específicos para supuestos determinados, que difieran del referido régimen establecido ahora.

2.6.2.-Límite a la discrecionalidad.

No obstante, y a pesar de que no exista ninguna norma jurídica sobre ello en el EAPV (ni en ninguna otra disposición de obligatoria observancia para los TTHH), no cabe que se pueda regular la delegación normativa de cualquier manera con absoluta discrecionalidad, ya que siempre estará presente el límite de que no puede desdibujarse la posición de las Juntas Generales, en relación con su potestad propia para dictar Normas Forales, con el deducido valor y rango de ley formal, en base al principio democrático materializado en la Institución representativa de la ciudadanía del TH.

Esta es una barrera infranqueable instrumentada al modo de los conceptos jurídicos indeterminados, pero determinable a posteriori en cada caso de delegación.

2.6.3.-Problemática específica.

Si se sigue considerando que las Normas Forales de las Juntas Generales tienen valor y rango reglamentario, podría intentar plantearse la "inderogabilidad singular de los reglamentos" para atajar el establecimiento de un régimen jurídico "ad hoc" para alguna delegación normativa concreta.

Lo que no ocurriría si se estimase que aquéllas tienen valor y rango de ley formal, que es lo deducido en este trabajo.

2.7.-Encaje en el sistema de Fuentes del Derecho.

El encaje del Decreto Foral Normativo en el sistema de Fuentes del Derecho, se produce del mismo que la Norma Foral de las Juntas Generales [807], y, en general, para cualquier norma escrita [808] de los TTHH; por lo que procede hacer la oportuna remisión a los lugares correspondientes.

3.-EL DECRETO DE URGENCIA DE LA DIPUTACION FORAL, CON VALOR Y RANGO DE NORMA FORAL.

3.1.-Disposición similar en otros Niveles Territoriales, como referencia.

3.1.1.-Disposición similar en el Nivel Territorial estatal, como referencia.

En el Nivel Territorial estatal existe un tipo de disposición similar, denominado Decreto-Ley[809], cuya regulación se encuentra en el artículo 86 de la CE[810], del que se extraen las siguientes reglas sobre su configuración:

[807] Capítulo 8, apartado 4.2.4.
[808] Capítulo 7, apartado 1.4.
[809] Aparece como "Real Decreto-Ley", pues lo expide el Rey al amparo del artículo 62-f) de la CE.
[810] Complementado por el artículo 151 del Reglamento del Congreso.

a)En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes, y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general.

b)GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ[811] dicen: "presupuesto de hecho determinante de la legitimidad del ejercicio de la referida facultad normativa es, pues, la existencia de una situación de necesidad, cuya excepcionalidad quiere subrayarse mediante su adjetivación de extraordinaria, esto es, inusual e imprevisible, y urgente, es decir, no susceptible de ser afrontada a través del procedimiento legislativo, ni siquiera por el procedimiento de urgencia que prevén los reglamentos de las Cámaras", y "necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales [812].

c)Los Decretos-Leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario[813].

d)La convalidación no convierte al Decreto-Ley en Ley, sino que tiene la virtualidad de permitir que continúe rigiendo, más allá de los citados treinta días, pero como tal Decreto-Ley [814]. GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ

---

[811] GARCIA DE ENTERRIA, E y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, obra citada, página 168.

[812] SSTC 29/1.982, de 31 de mayo, y 6/1.983, de 4 de febrero, entre otras.

[813] Artículo 151 del Reglamento del Congreso. Su apartado 3 dispone que, "concluido el debate, se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación.

[814] STC 29/1.982, de 31 de mayo.

RODRIGUEZ[815] dicen que “esta interpretación parte, sin duda, de la observación de que la ratificación del Decreto-Ley se realiza por una sola de las Cámaras, con total exclusión de la otra del procedimiento correspondiente, lo que impide, evidentemente, su equiparación total a la Ley propiamente dicha.

e)Probablemente por ello, la convalidación adopta la forma de un mero acuerdo del Congreso, y no la de Ley, y así aparece en el BOE. Pero es innegable que, dado su contenido, y su incidencia en la vigencia de un Decreto-Ley, tiene un carácter indubitadamente normativo, con todas las consecuencias jurídicas que derivan de esa consideración, y. en particular, la necesidad de su publicación en el BOE para su efectividad jurídica[816].

f)Durante el plazo establecido para la convalidación o derogación, las Cortes podrán tramitarlos como Proyectos de Ley por el procedimiento de urgencia. Esta no es una opción alternativa a la convalidación que se ha señalado, sino una posibilidad adicional a aquélla, como hoy deja muy claro el Reglamento del Congreso[817]. El texto que resulte de esa tramitación por el procedimiento de urgencia sí será una auténtica Ley de las Cortes Generales, porque el Decreto-Ley se tramita como Proyecto de Ley, y el procedimiento de urgencia es un procedimiento especial sí, pero de elaboración de leyes. Obviamente, la Ley que resulte de esa tramitación, deroga y sustituye al Decreto-Ley del que proviene, en todo caso, independientemente de lo que diga esa Ley, sin que sea de aplicación el artículo 2-2 del CC sobre sucesión de normas en el tiempo, dada la específica relación entre Decreto-Ley y Ley resultante de su tramitación como Proyecto de Ley.

---

[815] GARCIA DE ENTERRIA, E y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, obra citada, página 174.

[816] Artículo 2-1 del CC.

[817] Artículo 151-4: Convalidado un Real Decreto-ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución.

g)Si en el plazo de los treinta días a que se refiere el artículo 86 de la CE, el Congreso no adopta ninguna decisión sobre la convalidación o derogación del Decreto-Ley, y aunque el precepto constitucional guarde silencio al respecto, parece que la interpretación correcta es la de entender caducado y decaído en su vigencia el Decreto-Ley. Así lo estiman GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ [818], y, además, señalan que "el parecer de la doctrina es conforme en este sentido". Lo mismo habría que decir en el caso de que no se publicase en el BOE el acuerdo de convalidación en el referido plazo, dado su carácter normativo que se ha destacado antes, pero la práctica no va por ahí.

h)A diferencia de lo que se ha señalado respecto a la delegación legislativa, aquí no se plantea la cuestión de los "excesos" sobre el marco jurídico y su posible convalidación por el control parlamentario posterior. Cualquier exceso haría incurrir al Decreto-Ley en inconstitucionalidad, depurable por los mecanismos establecidos para ello; y la convalidación del Decreto-Ley por el Congreso no produce ninguna convalidación de los excesos, dado el concepto de la misma que se ha expuesto (operatividad jurídica de permitir la vigencia del Decreto-Ley más allá de los treinta días citados), y su naturaleza que no es la de una Ley (por la intervención de una sola de las dos Cámaras de las Cortes Generales).

La potestad de dictar Decretos-Leyes tiene el fundamento de que el Gobierno (que es la Institución más próxima a la problemática social del día a día) disponga de un instrumento normativo ágil para afrontar situaciones de necesidad, que requieren de una regulación con valor y rango de Ley formal.

3.1.2.-Disposicion similar en el Nivel Territorial autonómico y en la CAPV, como referencia.[819]

[818] GARCIA DE ENTERRIA, E y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, obra citada, página 175.

[819] COBREROS MENDAZONA, E., *Los Decretos-Leyes en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma Vasca*, RVAP nº 7, Septiembre-Diciembre 1.983, página 293.

Este mismo tipo de disposición, también denominado como Decreto-Ley, se contempla en algunos Estatutos de Autonomía[820].

El EAPV guarda silencio sobre ello. El Proyecto de Ley del Gobierno [821] contempló al Decreto-Ley del Gobierno Vasco en términos similares a los del Decreto-ley estatal[822]. Aunque no llegó a formar parte de la ley resultante.

Pero el Decreto-Ley del Gobierno Vasco se introdujo con ocasión de las lluvias torrenciales y consiguientes inundaciones acontecidas en agosto de 1983, aunque para un tiempo determinado.

A tal efecto, se aprobó la Ley 17/1983, de 8 de septiembre (CAPV), "por la que se faculta al Gobierno para dictar Decretos-Leyes con motivo de las recientes inundaciones", por un plazo máximo de cuatro meses "para atender a las necesidades y compensar y reparar los daños provocados por las recientes inundaciones y lluvias torrenciales que han asolado Euskadi" (Artículo 1). Y añadió que "los Decretos-Leyes así dictados se ajustarán en su tramitación ulterior ante el

[820] Por ejemplo, el artículo 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2.006, o el artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2.007, o el artículo 21-bis de la LORAFNA.

[821] Su tramitación en el Parlamento Vasco dio lugar a la Ley 7/1.981, de 30 de junio, del Gobierno.

[822] El artículo 53 del Proyecto de Ley del Gobierno, decía lo siguiente:

> "1°.- En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes en todas aquellas materias que no estén comprendidas en el apartado primero del artículo anterior.
>
> 2°.-Los Decretos-Leyes deberán ser sometidos inmediatamente a debate y votación de totalidad del Parlamento, convocado al efecto, si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Parlamento habrá de pronunciarse expresamente sobre su convalidación o derogación. En ningún caso, la Diputación permanente podrá manifestarse con eficacia jurídica, a los efectos del presente artículo, sobre la convalidación o derogación.
>
> 3°.-Si el Parlamento no se manifestara dentro del plazo establecido en el apartado anterior, el Decreto-Ley decaerá en su vigencia y el Gobierno podrá solicitar su tramitación como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia. El Parlamento podrá igualmente, durante el plazo establecido en el apartado anterior, tramitarlo como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia"

Parlamento Vasco al procedimiento establecido al efecto en el artículo 86 números 2 y 3 de la CE (artículo 2)[823]. Al amparo de esa habilitación, el Gobierno Vasco dictó cinco Decretos-Leyes, y su convalidación, por el Parlamento Vasco, adoptó la forma de Ley formal de dicha Cámara[824], y no la de un mero "acuerdo" como en el Congreso estatal[825].

A pesar de no regir el Decreto-Ley en la CAPV (salvo en ese período excepcional), el Gobierno Vasco ha dispuesto de la posibilidad de utilizar, mediante su única voluntad, el procedimiento especial de lectura única para la elaboración de leyes, a partir de su Proyecto de Ley, pues el Reglamento del Parlamento Vasco ha contemplado dicha posibilidad [826]. En la actualidad, dice lo siguiente (artículo 162-3):

> "162.3. Cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única, ante el Pleno o la Comisión correspondiente, para la tramitación de proyectos de ley que no afecten al ordenamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma, al régimen jurídico de las instituciones forales, al régimen electoral, ni a los derechos, deberes o libertades de la ciudadanía.".

Su redacción recuerda al artículo 86 de la CE. Pero se trata de un procedimiento de elaboración de Leyes del Parlamento Vasco, por lo que la ley que resulte de su tramitación será una ley del Parlamento Vasco como cualquier otra, y

---

[823] COBREROS MENDAZONA, E., *Los Decretos-Leyes en el ordenamiento de la CAPV…, obra citada*, página 299.

[824] Por ejemplo, Ley 18/1.983, de 6 de octubre (del Parlamento Vasco), por la que se convalida el Decreto-ley 1/1.983, de 12 de septiembre, sobre el régimen de las áreas de actuación inmediata y de la edificación dañada por las recientes lluvias.

[825] Estas disposiciones aparecen recogidas en el "Código de las Normas Autonómicas del País Vasco", obra de la que soy autor, páginas 1.610 y siguientes.

[826] Artículo 119-3 del Reglamento del Parlamento Vasco de 1.983, y artículo 162-3 del vigente Reglamento del Parlamento Vasco de 2008.

no una disposición del Gobierno Vasco. Viene a ser un "sucedáneo" del Decreto-Ley[827].

La posibilidad de utilizar este procedimiento especial de lectura única, por decisión del Gobierno Vasco, y sin necesidad de acuerdo del Parlamento Vasco, ofrece al Gobierno Vasco un instrumento muy ágil para afrontar situaciones de necesidad, más ágil que el procedimiento de urgencia al que se refiere el TC como parámetro temporal de medición de la urgencia en el Decreto-Ley estatal. Quizás por esa razón, el Decreto-Ley del Gobierno Vasco no ha existido más que en aquella circunstancia excepcional de las lluvias torrenciales e inundaciones, en la que la urgencia inmediata precisaba de una herramienta aún más ágil (como lo recordaba la exposición de motivos de la citada ley habilitante).

Aunque no puede ocultarse que ese instrumento, en manos del Gobierno Vasco, puede dar lugar a abusos, pues la utilización del procedimiento especial de lectura única impide la formulación de enmiendas al articulado y el debate político propio del procedimiento ordinario o del procedimiento de urgencia. Y tal como está redactado ese precepto, puede emplearse en cualquier materia, no en los casos de simplicidad del texto que constituye el supuesto ordinario de aplicación del procedimiento de lectura única[828].

También aquí, el Decreto-Ley, cuando ha existido, ha tenido el mismo fundamento señalado respecto al Nivel Territorial estatal.

---

827 En el mismo sentido, COBREROS MENDAZONA, E., *Los Decretos-Leyes en el ordenamiento de la CAPV*…, obra citada, página 298,

828 Por ejemplo, se utilizó este procedimiento en la aprobación de la Ley 3/2.010, de 24 de junio (del Parlamento Vasco) que dispuso de recortes presupuestarios, retributivos y económicos, por razón de la crisis económica, después de que el Gobierno estatal hubiera dictado el Real Decreto-Ley 8/2.010, de 20 de mayo, con el mismo objetivo. Es indudable que ese texto no era propia del supuesto ordinario de aplicación del procedimiento legislativo especial de lectura única, y, sin embargo, se aplicó dicho procedimiento porque se utilizó el instrumento del Reglamento del Parlamento Vasco de 2.008 que se está comentando.

3.2.-Admisibilidad.

Se plantea si, en el ámbito de los TTHH, puede existir una disposición de la Diputación Foral, similar al Decreto-Ley en el Nivel Territorial estatal y autonómico vasco (cuando ha existido).

Vendría a ser una disposición dictada por la Diputación Foral, en casos de urgencia, que tendría valor y rango de Norma Foral y, por tanto, el valor y rango de ley formal que se ha deducido para la norma Foral.

Es un tipo de disposición cuya aparición tiene su caldo de cultivo en la estructura institucional que se compone de dos Instituciones como Poderes Ejecutivo y Legislativo de los TTHH (aquí, la Diputación Foral y las Juntas Generales).

En el ámbito de los TTHH esa disposición de urgencia de la Diputación Foral tiene el mismo posible fundamento que se ha señalado respecto a los Niveles Territoriales estatal y autonómico vasco.

3.3.-Competencia.

Se ha dicho antes [829] que los TTHH tienen competencia para determinar sus propias normas escritas, y para regular su elaboración, régimen y articulación interna, como parte de dicha competencia dentro de la configuración de sus Instituciones, Juntas Generales y Diputación Foral, al amparo del artículo 37-3-a) del EAPV, que atribuye a los TTHH la competencia exclusiva sobre “organización, régimen y funcionamientos de sus propias instituciones”.

También se ha dicho antes[830] que ese modo de regulación no es más que la asignación a cada Institución u órgano de un tipo de norma escrita, que representa,

[829] Capítulo 7, apartado 1.1.
[830] Capítulo 7, apartado 1.3.2.

en el sistema de Fuentes del Derecho, la relevancia organizativa que tenga tal Institución u órgano dentro del TH. Por tanto, la determinación de esas normas escritas constituye una auténtica prolongación de la "organización", que también es una competencia exclusiva del TH según el artículo 37-3-a) del EAPV.

Todo ello es perfectamente aplicable al Decreto de urgencia de la Diputación Foral (con valor y rango de Norma Foral) desde varias perspectivas. Como una de las normas escritas del TH, como una norma escrita del mismo valor y rango que la Norma Foral, y como un tipo de disposición que hunde sus raíces en la relación institucional entre las Juntas Generales y la Diputación Foral, relación que aquí se concreta en la habilitación conferida por las primeras a la segunda.

Esto es suficiente para admitir que los TTHH tienen competencia para establecer el Decreto de urgencia de la Diputación Foral, sin necesidad de acudir a los argumentos que se esgrimieron en su día para justificar el Decreto-Ley de las CCAA[831].

3.4.-Régimen general.

3.4.1.-Regulación e integración normativa.

La regulación corresponde a cada TH para su propio ámbito institucional, al amparo de la competencia de cada uno de ellos, que se acaba de exponer.

Las Normas Forales de Organización Institucional dictadas por cada uno de los tres TTHH a comienzos de 1983, no contemplaban este tipo de disposición.

Después, los tres TTHH han ido dictando disposiciones sobre su configuración institucional, pero solamente el THG ha establecido una regulación sobre este tipo de disposición con carácter general; sin embargo, los tres TTHH han

831 LASAGABASTER HERRARTE, I: *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas.* IVAP 1.982, páginas 75-85.

dictado una regulación sobre este tipo de disposición para su propio ámbito tributario.

En realidad, en donde este tipo de disposición ha tenido y sigue teniendo importancia es en el ámbito tributario. Fuera de él, o no existe la previsión, o su relevancia es ínfima.

A continuación, se expone la situación en que se encuentra cada TH, y la regulación allá donde existe, siempre en el régimen general.

En el THB: no existe ninguna previsión sobre este tipo de disposición en el régimen general, sino solamente para el ámbito tributario, que se expone después.

En el THG:

-Articulo 14 de la Norma Foral 6/2005[832], que dispone lo siguiente:

> Artículo 14. Decretos Forales-Norma
>
> 1. Por razones de extraordinaria y urgente necesidad, el Consejo de Diputados podrá dictar disposiciones normativas provisionales, dentro del ámbito de sus competencias exclusivas, que tomarán la forma de Decreto Foral-Norma, y que no podrán afectar a la organización, régimen y funcionamiento de los órganos forales.
>
> 2. Los Decretos Forales-Norma deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad de las Juntas Generales, que se pronunciarán expresamente, en el plazo de los treinta días siguientes a su publicación, sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario. En caso de convalidación, las Juntas Generales podrán acordar tramitarlo como proyecto de Norma Foral por el procedimiento de urgencia.

[832] Y, en relación con dicho precepto, también los artículos 6-4-párrafo último, 22-2, 26-1-b) y 31-1-d) de la misma Norma Foral 6/2.2.005.

> 3. Los Decretos Forales-Norma se publicarán en la misma forma que las Normas Forales.”.

-Artículo 130 del Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa de 2.006, que dispone lo siguiente:

> “Artículo 130.
>
> 1.El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Decreto-norma se realizará en el Pleno de las Juntas Generales o en la Comisión Permanente, antes de transcurrir treinta días siguientes a su publicación en el BOLETIN OFICIAL de Gipuzkoa.
>
> 2.Una persona miembro de la Diputación Foral expondrá ante las Juntas Generales las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido en el artículo 69 de este Reglamento.
>
> 3.Concluído el debate, se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación.
>
> 4.Convalidado un Decreto-norma, y siempre que algún grupo juntero hubiese manifestado su deseo de que se tramite como proyecto de norma foral, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de norma foral por el procedimiento de urgencia, exceptuando el debate de totalidad previsto en el artículo 105 de este Reglamento.
>
> 5.El acuerdo de convalidación o derogación de un Decreto-Norma será publicado en el BOLETIN OFICIAL de Gipuzkoa.”.

En el THA: no existe ninguna previsión sobre este tipo de disposición en el régimen general, sino solamente para el ámbito tributario, que se expone después.

Puede apreciarse que esa regulación (sólo del THG) es muy similar respecto a la regulación del Nivel Territorial estatal y del Nivel Territorial autonómico vasco (cuando ha existido).

Por ello, cabe aplicar al Decreto Foral-Norma, por analogía, reglas relativas al Decreto-Ley estatal.

3.4.2.-Concepto, terminología e instrumentación.

El concepto de esta disposición o Decreto de urgencia de la Diputación Foral, se deduce de la regulación que se ha expuesto, y es el mismo que el del Decreto-Ley del Nivel Territorial estatal y autonómico vasco (cuando ha existido), como consecuencia de su similitud.

Dada la similitud mencionada, los TTHH han asumido una terminología similar a la de la regulación estatal y autonómica vasca, pero no en todos los casos se produce la mera sustitución de "Decreto-Ley" por "Decreto-Norma Foral" [833]. La terminología vigente en la actualidad es la siguiente:

-En el THB: sólo existe esta figura para el ámbito tributario.

-En el THG: Decretos Forales-Norma.

-En el THA: sólo existe esta figura para el ámbito tributario.

Cabe plantearse si la potestad de la Diputación Foral para dictar este tipo de disposición o Decreto con valor y rango de Norma Foral (Decretos Forales-Norma, en el THG), deriva de una delegación de las Juntas Generales, o de una habilitación de las mismas.

La regulación expuesta no hace ninguna mención a delegación de las Juntas Generales[834], sino que se limita a decir que, por razones de extraordinaria y

[833] A diferencia de lo que se ha visto respecto al Decreto Foral Normativo.

[834] La cual constituye la base para el Decreto Foral Normativo, que es otro tipo de disposición de la Diputación Foral, con valor y rango de Norma Foral.

urgente necesidad, el Consejo de Gobierno Foral "podrá" dictar disposiciones normativas provisionales… Por tanto, se está en presencia, más bien, de una habilitación de las Juntas Generales a la Diputación Foral para que, en su propio nombre (de ésta), pueda dictar estas disposiciones.

3.4.3.-Elementos.

Solamente se expone el régimen del THG, por ser el único que tiene establecida una regulación sobre este tipo de disposición.

Los elementos estructurales de esta disposición o Decreto de urgencia de la Diputación Foral, son los siguientes:

a)Presupuesto habilitante: razones de extraordinaria y urgente necesidad. La regulación del TH no especifica ningún criterio sobre su delimitación, por lo que cabe aplicar, por analogía, lo que ha señalado el TC a propósito del Decreto-Ley estatal.

b)Materia afectable: no podrá afectar a la organización, régimen y funcionamiento de los órganos forales. Parece que esta expresión de "órganos forales" ha de ser interpretada como alusiva a las dos Instituciones u Organos Forales que son las Juntas Generales y la Diputación Foral. Sorprende que se atribuya esta potestad al "Consejo de Diputados" [835], dentro del ámbito de "sus competencias exclusivas", y no dentro de las competencias del TH, que habría sido lo lógico, lo que parece deberse, probablemente, a una cuestión de redacción, pero el precepto dice lo que dice. RAZQUIN LIZARRAGA [836] ha llamado la atención sobre ese aspecto. Nuevamente aquí, y ante la inexistencia de más especificación, cabe aplicar, por analogía, los criterios que ha manejado el TC para la delimitación de las materias excluídas del Decreto-Ley estatal.

[835] Ahora, Consejo de Gobierno Foral, debido a la modificación operada por la Norma Foral 3/2.013.

[836] RAZQUIN LIZARRAGA, M. Las *funciones y las competencias de las Juntas Generales*, en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa…,* obra citada, página 81.

c)Normas a dictar: es el contenido del Decreto Foral-Norma propiamente dicho, que ha de incluir las medidas para afrontar la situación de extraordinaria y urgente necesidad.

d)Control de las Juntas Generales: mediante su acuerdo de convalidación o derogación. También aquí, a falta de más pormenores, cabe aplicar, por analogía, lo que ha señalado el TC a propósito del Decreto-Ley estatal.

e) Posible tramitación del Decreto Foral-Norma como Proyecto de Norma Foral por el procedimiento de urgencia en las Juntas Generales. Si, una vez convalidado, así lo acuerdan las Juntas Generales. Igualmente aquí, cabe aplicar, por analogía, lo que ha dicho el TC sobre el Decreto-Ley estatal.

No obstante lo que se ha indicado, y dada la mayor importancia que tiene este tipo de disposición en el ámbito tributario, pensamos que las lagunas y las cuestiones interpretativas que puedan plantearse en el régimen general, también pueden ser cubiertas y resueltas por la regulación establecida para ese ámbito tributario y con la jurisprudencia que se ha producido sobre ella.

3.4.4.-Examen especial del control por las Juntas Generales y de los excesos sobre el marco jurídico.

A diferencia del Decreto-Ley estatal, entendemos que cabe plantear aquí si la convalidación del Decreto Foral-Norma por las Juntas Generales puede suponer una convalidación de los excesos en que hubiere incurrido esta disposición o Decreto de la Diputación Foral respecto a su marco jurídico.

Este planteamiento se debe a que las Juntas Generales son una Institución unicameral y, además, el marco jurídico de esta disposición está establecido por una Norma Foral de las Juntas Generales (no por una disposición superior, como es la CE, respecto al Decreto-Ley estatal); la intervención de las Juntas Generales

convalidando el Decreto Foral-Norma de la Diputación Foral podría tener, aquí, ese efecto convalidante. Aunque también cabría negarlo o, cuando menos, dudar de ello, porque el acuerdo de convalidación del Decreto Foral-Norma por las Juntas Generales, se adopta mediante el procedimiento de lectura única, y el Decreto Foral-Norma puede no tener las características establecidas para ese mismo procedimiento especial de elaboración de Normas Forales. Podría dudarse de la aplicación analógica del régimen jurídico del Decreto-Ley estatal, porque no se está en la misma situación de marco jurídico.

También cabe plantearse si los excesos sobre el marco jurídico no convalidados, tienen o no el valor y rango de Norma Foral, porque no se está en una delegación de las Juntas Generales, sino en una habilitación; pero serían contrarios a Derecho. Si se considera que las Normas Forales son reglamentos, el exceso también sería reglamento y sería susceptible del tratamiento jurídico propio de las normas reglamentarias; pero el tema sería relevante en cuanto a su impugnación jurisdiccional, si se está ante un contenido fiscal. Si se considera que las Normas Forales son disposiciones con valor y rango de ley formal, el tema también sería relevante. Dado que no es una delegación, y ante la duda sobre ello, parece que cabe aplicar, aquí sí por analogía, lo que rige respecto al Decreto-Ley estatal.

En cualquier caso, parece que la convalidación del Decreto Foral-Norma no lo convierte en Norma Foral (como la de las Juntas Generales), porque, en otro caso, sobraría la opción sobre su posible tramitación como Proyecto de Norma Foral por el procedimiento de urgencia. Aunque también podría pensarse en que esa tramitación solamente obedece a permitir un debate parlamentario amplio; pero el origen de esta disposición de urgencia, vinculado a las circunstancias de urgente y extraordinaria necesidad, parece que debe conducir a que no se convierta en Norma Foral (como la de las Juntas Generales). Aún convalidado, el Decreto Foral-Norma continuará rigiendo como tal, y, por tanto, vinculado a las razones de extraordinaria y urgente necesidad que están en su origen y que justificaron su aprobación.

3.5.-Regimen especial para el ámbito tributario.

3.5.1.-Regulacion e integración normativa.

Es aquí donde todos los TTHH han establecido una regulación de este tipo de disposición o Decreto de urgencia, y donde tal disposición tiene un gran predicamento.

La regulación vigente en la actualidad, es la que se describe a continuación:

En el THB:

-Artículo 8-2 de la Norma Foral 2/2.005, de 10 de marzo, General Tributaria de Bizkaia, que dispone lo siguiente:

> "8.2. Así mismo la Diputación Foral, a propuesta del Diputado Foral de Hacienda y Finanzas, podrá dictar Decretos Forales Normativos, por razones de urgencia, y siempre que convenga establecer o adaptar normas tributarias. De los Decretos Forales así dictados se dará cuenta a las Juntas Generales para su posterior ratificación".

-Artículo 11-9, párrafos segundo y tercero, de la Norma Foral 3/1.987 [837], que dispone lo siguiente:

> "9. …….
>
> Así mismo la Diputación Foral, a propuesta del Diputado Foral del Departamento de Hacienda y Finanzas, podrá dictar Decretos Forales Normativos por razones de urgencia, y siempre que convenga establecer o adaptar normas tributarias.

[837] Este apartado 9 ha sido añadido por la Disposición Adicional Duodécima de la Norma Foral 2/2.005, de 10 de marzo, General Tributaria de Bizkaia, que se acaba de reseñar.

De la aprobación de los Decretos Forales Normativos a que se refiere el presente apartado se dará cuenta a las Juntas Generales para su posterior ratificación.”.

-Artículo 143 del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia de 2.015, que dispone lo siguiente:

“Artículo 143. Decretos forales- norma de urgencia

1. Los decretos forales- norma de urgencia en materia tributaria previstos en la Norma Foral 3/ 1987 o en la que la sustituya, deberán ser convalidados o derogados por el Pleno de las Juntas Generales o por la Junta Permanente en su caso, en el plazo de 30 días siguientes a su publicación en el« Boletín Oficial de Bizkaia».

2. El debate de convalidación o derogación se iniciará con la exposición por una persona miembro de la Diputación Foral de los motivos que han requerido la promulgación del decreto foral- norma.

El debate será de totalidad y en la votación subsiguiente los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación.

3. Convalidado un decreto foral- norma, la Presidencia preguntará si algún grupo de la Cámara desea que se tramite como proyecto de norma. En caso afirmativo, la solicitud se someterá a la decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de norma, sin que sean admisibles enmiendas a la totalidad de devolución.

4. La Junta Permanente podrá convalidar o derogar y tramitar en su caso como proyectos de norma los decretos forales- norma que la Diputación dicte durante los períodos entre legislaturas.

5. El acuerdo de convalidación o derogación de un decreto foral- norma se publicará en el« Boletín Oficial de Bizkaia».”

En el THG:

-Artículo 8 de la Norma Foral 2/2.005, de 8 de marzo, General Tributaria de Gipuzkoa, que dispone lo siguiente:

> "Artículo 8. Decreto Foral Norma de urgencia fiscal
>
> 1. Por razones de urgencia, y siempre que convenga establecer o adaptar normas tributarias, el Consejo de Diputados, a propuesta del Diputado Foral del Departamento para la Fiscalidad y las Finanzas, podrá dictar disposiciones generales con rango de Norma Foral.
>
> 2. Las disposiciones así adoptadas se denominarán Decreto Foral Norma de Urgencia Fiscal y serán sometidas a las Juntas Generales para su convalidación o revocación de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.".

El TSJPV [838] ha considerado que esta regulación ha sido derogada por la Norma Foral 6/2.005 (reguladora del régimen general de este tipo de disposición, como Decreto Foral-Norma que se ha expuesto antes), en base a la siguiente argumentación:

-La Norma Foral 1/1.985, de 31 de enero, General Tributaria de Gipuzkoa, en su artículo 13, regulaba este tipo de disposición de urgencia.

-La Norma Foral 2/2.005, de 8 de marzo, General Tributaria de Gipuzkoa, en su artículo 8, regula este tipo de disposición de urgencia, en términos similares al artículo 13 de la anterior Norma Foral General Tributaria. La nueva Norma Foral 2/2.005 deroga la anterior Norma Foral 1/1.985, con efecto desde 1 de julio de 2.005.

-La Norma Foral 6/2.005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del THG, deroga el artículo 13 de la Norma Foral 1/1985 antes citada, con efecto desde el 9 de agosto de 2.005.

[838] STSJPV 337/2.009, de 25 de mayo (JUR\2009\371466), FJ-2, apartado 2.1.

-Dado que, a esta fecha, ya estaba derogado el artículo 13 de la Norma Foral 1/1.985, y dado, también, que el artículo 8 de la Norma Foral 2/2.005 tenía un contenido similar al artículo 13 citado, esta Sala considera que la voluntad de la Norma Foral 6/2.005 era la derogación, no de la Norma Foral 1/1985, sino de la Norma Foral 2/2.005, o sea, del artículo 8 de esta Norma Foral 2/2.005.

Esta consideración del TSJPV deja al THG sin regulación específica de este tipo de disposición en el ámbito tributario, por lo que en éste también resulta de aplicación el régimen general.

En el THA:

-Artículo 8 de la Norma Foral 6/2005, de 28 de febrero, General Tributaria de Araba-Alava, que dispone lo siguiente:

> "Artículo 8. Decreto Normativo de Urgencia Fiscal
>
> 1. Por razones de urgencia y siempre que convenga establecer o adaptar normas tributarias, el Diputado General o la Diputación Foral, a propuesta del Diputado Foral de Hacienda, Finanzas y Presupuestos, podrá dictar disposiciones generales con rango de Norma Foral.
>
> 2. Las disposiciones de carácter general a que se refiere el apartado anterior se denominarán Decretos Normativos de Urgencia Fiscal y serán sometidas a las Juntas Generales para su convalidación o revocación de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.".

-Artículo 147 del Reglamento de las Juntas Generales de Araba-Alava, de 2.013, que dispone lo siguiente:

> "Artículo 147
>
> 1.- Recibido un Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal, adoptado por la Diputación Foral en uso de las atribuciones del artículo 8 de la Norma Foral General Tributaria, será sometido a debate y votación sobre la convalidación o derogación ante el Pleno, la comisión

> competente en materia de Hacienda o la Comisión Permanente, según disponga la Mesa de las Juntas Generales, antes de transcurrir los treinta días siguientes a su aprobación en el Consejo de Diputados. En todo caso, la inserción en el orden del día del Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal, para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto hubiese sido objeto de publicación en el BOTHA.
>
> 2.- Un miembro de la Diputación Foral expondrá las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad.
>
> 3.- Concluído el debate, se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación.
>
> 4.- Convalidado el Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal, el Presidente preguntará si algún grupo juntero desea que se tramite como proyecto de norma foral. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a la decisión del Pleno o de la comisión que lo haya convalidado. Si se acordara la tramitación como proyecto de norma foral, se efectuará por el procedimiento de urgencia, no admitiéndose enmiendas a la totalidad.
>
> 5.- Si los trámites anteriores se realizaran en comisión, las votaciones que procedan en ésta se efectuaran por el sistema de voto ponderado.
>
> 6.- El Acuerdo de convalidación o derogación de un Decreto Normativo de Urgencia Fiscal se publicará en el BOTHA, y en el primer caso adoptará la forma de norma foral.”.

En lo no previsto en esta materia tributaria, será de aplicación el régimen general antes expuesto.

Puede apreciarse que la regulación de cada TH es muy similar entre sí, y respecto a la regulación del Nivel Territorial estatal y del Nivel Territorial autonómico vasco (cuando ha existido).

Por ello, cabe aplicar a estas disposiciones o Decretos de urgencia de la Diputación Foral, por analogía, reglas relativas al Decreto-Ley estatal. Así lo ha hecho el TSJPV[839].

3.5.2.-Terminología.

La regulación expuesta pone de manifiesto la siguiente terminología empleada:

-En el THB: Decretos Forales Normativos por razones de urgencia[840].

-En el THG: Decreto Foral-Norma de Urgencia Fiscal[841].

-En el THA: Decreto Normativo de Urgencia Fiscal, o Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal[842].

3.5.3.-Elementos.

Los elementos de esta disposición o Decreto de urgencia de la Diputación, en el ámbito tributario, son los mismos que en el régimen general, pero tienen aquí algunos matices, que se examinan en apartado separado cada uno.

3.5.4.-Examen especial del presupuesto habilitante.

[839] STSJPV 622/2.007, de 30 de noviembre (JT\2008\284), FJ-4, párrafo tercero.
En el mismo sentido:
-STSJPV 649/2.007, de 10 de diciembre (JT\2008\341), FJ-4, párrafo tercero.
-STSJPV 892/2.007, de 22 de diciembre, (JT\2009\954), FJ-3, párrafos primero y segundo.

[840] Esta coletilla de "por razones de urgencia" es importante para distinguirlos de los Decretos Forales Normativos procedentes de una delegación normativa.

[841] Se utiliza la misma denominación del régimen general (Decreto Foral-Norma), pero con el añadido de "Urgencia Fiscal", que es lo que se establece en este ámbito tributario.

[842] Se refieren a esas dos denominaciones, respectivamente, la Norma Foral General Tributaria y el Reglamento de las Juntas Generales.

En los tres TTHH se alude a “razones de urgencia”, no a “razones de extraordinaria y urgente necesidad”, como se dice en el régimen general (del THG, único regulado), y en el Decreto-Ley estatal.

El TSJPV[843] se ha hecho eco de esa diferencia, diciendo que “en la regulación foral no se exige que la urgencia sea extraordinaria, fuera de lo común, urgencia extrema en resumen, sino que basta con que haya urgencia, esto es, necesidad de actuar con premura, sin demora”.

3.5.5.-Examen especial de la materia afectable.

En los tres TTHH se alude a la “materia tributaria”.

3.5.6.-Examen especial de las normas a dictar.

Es el contenido de la disposición o Decreto de urgencia habilitada (Decreto Foral Normativo por razones de urgencia, en el THB; Decreto Foral-Norma de Urgencia Fiscal, en el THG; y Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal, en el THA), propiamente dicho, que ha de incluir las medidas para afrontar la situación de urgencia.

[843] STSJPV 622/2.007, de 30 de noviembre (JT \2008\284), FJ-4, párrafo segundo.
Además, en aquel caso declaró disconforme a Derecho un Decreto Normativo de Urgencia Fiscal del THA, por no considerar cumplido el requisito de urgencia, diciendo que su contenido “lo mismo podría haberse incorporado al sistema tributario en ese ejercicio que en otros anteriores o posteriores sin perder por ello su finalidad y coherencia. La urgencia es vista así como una mera determinación voluntarista de que la novedad sea inmediata y no sufra las demoras propias del trámite de Juntas Generales, y ésa resulta ser una justificación incompatible y hasta antagónica con la natural reserva que incumbe a las Juntas Generales para regular, mediante Norma Foral, los elementos esenciales de los tributos” (FJ-5, párrafo sexto).
En el mismo sentido:
-STSJPV 649/2.007, de 10 de diciembre (JT\2008\341), FJ-4, párrafo segundo, y FJ-5, párrafo sexto.
-STSJPV 892/2.008, de 22 de diciembre (JT\2009\954), FJ-4, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto.

Pero en los tres TTHH se alude a que "convenga establecer o adaptar normas tributarias". Nótese que el ámbito de normas a dictar es mayor que el del Decreto Foral Normativo (de la delegación normativa) en materia tributaria (del THB, único regulado), pues allí solamente se otorgaba la delegación normativa "en el supuesto de que su objeto sea exclusivamente la adaptación de la legislación del THB, cuando, de conformidad con lo dispuesto en el Concierto Económico, deban regir en dicho TH las mismas normativas sustantivas y formales que en el territorio de régimen común"; mientras que aquí se dice que "convenga" (no que sea necesario), y además, "establecer o adaptar" (no sólo adaptar).

El TSJPV[844] ha interpretado que la normativa foral habilitante exige dos requisitos: por una parte, la urgencia; y por otra parte, la conveniencia de adaptar (según la anterior Norma Foral 1/1.985), ahora establecer o adaptar (según la vigente Norma Foral 2/2.005[845]) normas tributarias estatales para su aplicación en el ámbito del TH, del modo que el cumplimiento de la urgencia es insuficiente.

3.5.7.-Examen especial del control por las Juntas Generales y de los excesos sobre el marco jurídico.

El control de las Juntas Generales es el mismo que el del régimen general.

---

[844] STSJPV 892\2.008, de 22 de diciembre (JT\2009\954), FJ-3, párrafo cuarto y siguientes. La disposición del THG impugnada, se amparó en la habilitación conferida por el artículo 13 de la Norma Foral 1/1.985, de 31 de enero, General Tributaria de Gipuzkoa, cuyo apartado 1 decía: "por razones de urgencia, y siempre que convenga adaptar Normas Tributarias y estatales para su aplicación en el ámbito del TH"; esa Norma Foral 1/1.985 fue derogada y sustituída por la Norma Foral 2/2205, de 8 de marzo, General Tributaria de Gipuzkoa; nótese que el referido precepto de la anterior Norma Foral 1/1.985 se refería a "adaptar normas tributarias", mientras que el precepto vigente de la Norma Foral 2/2.005 se refiere a "establecer o adaptar normas tributarias". En aquel caso, consideró no cumplido el segundo requisito por entender que no encajaba en la finalidad descrita, pues la disposición del THG, impugnada, pretendía cubrir el vacío que había dejado en la Norma Foral del Impuesto de Sociedades la anulación judicial de varios de sus preceptos, y la citada STSJPV estimó que ello quedaba fuera de "adaptar normas tributarias".

[845] Véase la nota anterior.

Pero la regulación del THA[846] dice que "el Acuerdo de convalidación o derogación de un Decreto Normativo de Urgencia Fiscal se publicará en el BOTHA, y en el primer caso adoptará la forma de norma foral [847]"; no se entiende que la forma de Norma Foral quede limitada al supuesto de convalidación, porque debería obedecer al carácter normativo de la decisión (que puede ser de convalidación o de derogación), y no al sentido de la decisión; en cualquier caso, no parece que la convalidación convierte al Decreto Normativo de Urgencia Fiscal en Norma Foral (por las razones expuestas a propósito del régimen general), por lo que la Norma Foral de convalidación no tiene más contenido que el de esa convalidación del Decreto Normativo de Urgencia Fiscal, para continuar rigiendo como tal en adelante.

Sin embargo, en los THB y THG, la convalidación o derogación adopta la forma de "acuerdo" de las Juntas Generales; en el THB acuerdo de ratificación; y en el THG, acuerdo de convalidación[848].

El tema de los excesos sobre el marco jurídico, que se ha abordado en el régimen general, es muy importante en este ámbito tributario, desde la Ley Orgánica 1/2.010, porque la impugnación de las Normas Forales fiscales corresponde al TC; si los excesos siguen manteniendo el valor y rango de Norma

[846] Artículo 147-6 del Reglamento de las Juntas Generales de Araba-Alava de 2.013.

[847] La regulación del THA ha utilizado la misma forma que la regulación de la CAPV, cuando ha existido este tipo de disposición; allí, Ley de convalidación, aquí Norma Foral de convalidación. Por ejemplo, la Norma Foral 12/2.015, de 3 de agosto (del THA), de convalidación del Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal 2/2.015, por el que se modifica la Norma Foral del Impuesto Sobre la Renta de No Residentes.

[848] Anteriormente, el THG también adoptó la forma de Norma Foral. Por ejemplo, las Normas Forales 1/2.006, 2/2.006, 3/2.006, 4/2.006 y 5/2.006, todas ellas, sobre convalidación de un Decreto Foral-Norma de urgencia Fiscal. RAZQUIN LIZARRAGA (*Las funciones y las competencias de las Juntas Generales,* en VVAA *La Juntas Generales de Gipuzkoa …,* obra citada, página 81), dice que "llama la atención que se proceda a la aprobación de una Norma Foral de convalidación del Decreto Foral de urgencia …."; y añade: "entiendo que, a partir de la nueva Norma Foral Institucional de 2.005, la convalidación no se producirá por medio de una Norma Foral (tal como se venía haciendo hasta ahora), sino que bastará con una resolución del Pleno, al igual que ocurre en el Congreso de los Diputados".

Foral, también serían conocidos por el TC, y por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en caso contrario.

3.5.8.-Examen especial de la posible tramitación como Proyecto de Norma Foral por el procedimiento de urgencia en las Juntas Generales.

Es la misma del régimen general.

3.6.-Regímenes específicos para supuestos determinados.

3.6.1.-Relatividad del marco jurídico.

A diferencia del Decreto-Ley en el ámbito estatal, que tiene su regulación en la CE, la disposición o Decreto de urgencia de la Diputación Foral sólo cuenta con una regulación dictada por los TTHH, mediante varias Normas Forales. Esta es una diferencia de régimen jurídico que tiene relevancia.

Puede traerse aquí lo expuesto en el apartado 2.6.1 sobre esta misma cuestión referida al Decreto Foral Normativo, y por las mismas razones.

Por tanto, también aquí es factible que puedan disponerse regímenes específicos para supuestos determinados, que difieran del referido régimen establecido ahora.

3.6.2.-Límite a la discrecionalidad.

Pero siempre con el límite infranqueable de que no puede desdibujarse la posición de las Juntas Generales, en relación con su potestad propia para dictar Normas Forales, con el deducido valor y rango de ley formal, en base al principio democrático materializado en que es la Institución representativa de la ciudadanía del TH.

3.6.3.-Problemática específica.

Si se sigue considerando que las Normas Forales de las Juntas Generales tienen valor y rango reglamentario, podría intentar plantearse la “inderogabilidad singular de los reglamentos” para atajar el establecimiento de un régimen jurídico “ad hoc” para alguna habilitación normativa concreta.

Lo que no ocurriría si se estimase que aquéllas tienen valor y rango de ley formal, que es lo deducido en este trabajo.

3.7.-Encaje en el sistema de Fuentes del Derecho.

El encaje de la disposición o Decreto de urgencia de la Diputación Foral en el sistema de Fuentes del Derecho, se produce del mismo modo que la Norma Foral de las Juntas Generales[849], y, en general, para cualquier norma escrita [850] de los TTHH; por lo que procede hacer la oportuna remisión a los lugares correspondientes.

[849] Capítulo 8, apartado 4.2.4.
[850] Capítulo 7, apartado 1.4.

CAPITULO 10

IMPUGNACION Y EVALUACION DE LA NORMA FORAL

1.-IMPUGNACION JURISDICCIONAL DE LA NORMA FORAL: UNA VISION DESDE EL VALOR Y RANGO DE DICHA DISPOSICION.

1.0.-Planteamiento

Un efecto colateral de la naturaleza de la Norma Foral de las Juntas Generales, como ley formal foral de los TTHH, es el de la Jurisdicción competente para conocer de su impugnación.

No puede olvidarse que el derecho positivo ofrece una cierta correspondencia entre la Jurisdicción competente para la impugnación de las normas jurídicas, y la naturaleza de estas últimas.

La Ley Orgánica 1/2.010, de 19 de febrero (del Estado), ha modificado el régimen impugnatorio de la Norma Foral, y ha atribuído al TC el conocimiento de la impugnación contra Normas Forales fiscales de los TTHH, en exclusiva, excluyendo de ese conocimiento a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que es donde radicaba la impugnación de todas las Normas Forales con anterioridad a dicha reforma legal.

No se realiza un estudio exhaustivo de la problemática que plantea esa reforma, sino que se examina el tema desde la perspectiva del valor y rango de la Norma Foral, únicamente.

Pues bien, todo ello se aborda en el presente apartado.

1.1.-Antes de la Ley Orgánica 1/2.010.

1.1.1.-Realidad.

La realidad ha sido que se ha tratado a la Norma Foral de las Juntas Generales como disposición con valor y rango de reglamento. Por ello, han sido objeto de Recurso Contencioso-Administrativo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y, por éso mismo, no han accedido al TC más que a través de los procesos en los que es viable impugnar reglamentos (por ejemplo, Recursos de Amparo,…); el TC ha inadmitido las impugnaciones de Normas Forales en pretendidos procesos de inconstitucionalidad.

Si se considera que la Norma Foral de las Juntas Generales tiene valor y rango de Reglamento, que es el criterio mayoritario, según se ha expuesto, la situación real descrita se atiene plenamente al criterio subyacente en las dos Jurisdicciones, del TC y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Pero si se considera que la Norma Foral de las Juntas Generales tiene valor y rango de ley formal, que es lo que se sostiene en este trabajo, la situación real expuesta no se atiene al criterio subyacente en las dos Jurisdicciones, la del TC, y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El TC conoce de los procesos de inconstitucionalidad contra las leyes y demás disposiciones y actos con fuerza de ley, del Estado y de las CCAA. Habría sido lógico que también hubiera tenido atribuídos los procesos de impugnación contra las Normas Forales de las Juntas Generales (no sólo las fiscales, sino todas), que, al tener el valor y rango de ley formal, habrían sido procesos de inconstitucionalidad como cualesquiera otros.

De otro lado, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa conoce de las impugnaciones contra la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo, y contra las disposiciones de rango inferior a la ley que son

los reglamentos[851]. Desde esta perspectiva, del valor y rango de ley formal, ha sido ilógico que la impugnación de las Normas Forales de las Juntas Generales haya venido conocida por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Además, no sólo ha quedado su impugnación en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sino que su enjuiciamiento ha tenido lugar según el régimen jurídico sustantivo y procedimental de los reglamentos. Y ello, tanto en el TS[852] como en el TSJPV[853]

1.1.2.-Inexistencia de cauce procesal para acceder al TC.

La Ley Orgánica 2/1.979, de 3 de octubre (del Estado), reguladora del TC (en adelante, LOTC, sin más) no contempla más disposiciones susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, que las siguientes (artículo 27):

a)Los Estatutos de Autonomía y las demás leyes orgánicas.

b)Las demás leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley. En el caso de los Decretos Legislativos, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número 6 del artículo 82 de la CE

c)Los tratados internacionales.

---

851 Y contra los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación, exceso en el que solamente pueden tener la consideración de meros reglamentos.

852 Sobre medidas cautelares relativas a la Norma Foral, entre otras, el ATS el 6 de diciembre de 1.985 (RJ\1985\6315).
Sobre revisión de oficio de la Norma Foral, entre otras, la STS de 20 de diciembre de 2.004 (RJ\2005\652).

853 Sobre medidas cautelares relativas a la Norma Foral, entre otros, el ATSJPV de 24 de octubre de 1.996 (JT\1996\1729).
Sobre revisión de oficio de la Norma Foral, entre otras, la STSJPV 510/1.999, de 18 de junio (JT\1999\1618).
Sobre la impugnación directa e indirecta de Normas Forales:
-STSJPV 8/1.997, de 16 de enero (JT\1997\71).
-STSJPV 14/1.997, de 16 de enero (JT\1997\173).
-STSJPV 151/1.999, de 22 de febrero (JT\1999\359).

d)Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales.

e)Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley de las CCAA, con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa.

f)Los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las CCAA.

Dicha Ley Orgánica no dice que atribuye al TC la impugnación de todas las disposiciones con valor y rango de ley formal que existan en el sistema público, pero la enumeración que realiza es agotadora de la impugnación de todas las disposiciones que había con ese valor y rango de ley en el momento en que dicha ley es dictada. Es una lista de disposiciones enunciativa, pero omnicomprensiva.

En efecto, la LOTC lleva por fecha la de 3 de octubre de 1.979, y se publicó en el BOE Nº 239, de 5 de octubre de 1.979.

Mientras que el EAPV, del que deriva la consideración de la Norma Foral de las Juntas Generales con valor y rango de ley formal, fue aprobado por la Ley Orgánica 3/1.979, de 18 de diciembre (del Estado). Cuando entra en vigor el EAPV, no hay cauce procesal para impugnar la Norma Foral de las Juntas Generales (o su equivalente entonces) ante el TC.

Esa es una circunstancia que, quizás, también se debía tener en cuenta.

1.1.3.-La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ¿Jurisdicción sucedánea?

Las Normas Forales de Organización Institucional de los tres TTHH, de comienzos de 1.983, contenían un precepto idéntico entre ellas, que era el artículo 5, que decía lo siguiente:

> "Las disposiciones de carácter general emanadas de las Juntas Generales, que se denominarán Normas Forales,… estarán sometidas al control de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa."

Posteriormente, en los THB y THG se han dictado disposiciones que lo han derogado, siendo sustituído por otro precepto homólogo que ya no cita a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. A diferencia del THA, en el que sigue vigente dicha Norma Foral de Organización Institucional, y ese artículo 5 de la misma.

Puede pensarse que es un contrasentido defender el valor y rango de ley formal, por una parte, y establecer el control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por otra parte. Y evidentemente lo es.

Sin embargo, también podría pensarse que, ante la falta de cauce procesal para acceder al TC, esas Normas Forales de Organización Institucional pudieran haber establecido el control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como una manera de salir del paso y "salvar el fuero" (en el sentido de que eran las propias Juntas Generales quienes regulaban este extremo), proporcionando un amparo jurídico formal a esta actuación de dicha Jurisdicción Contencioso-Administrativa, intentando evitar que la misma actúe sólo porque considere que las Normas Forales no son más que meros reglamentos. De esta manera, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa vendría a ser una especie de "Jurisdicción sucedánea".

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa ha aludido a esa normativa de los TTHH para justificar la competencia de dicha Jurisdicción en el conocimiento de las impugnaciones contra las Normas Forales de las Juntas Generales[854]. incluso,

[854] -STSJPV 8/1.997, de 16 de enero (JT\1997\71).
-STSJPV 14/1.997, de 16 de enero (JT\1997\173).
-STSJPV 151/1.999, de 22 de febrero (JT\1999\359).
-STSJPV 510/1.999, de 18 de junio (JT\1999\1618).
-STSJPV 39/2.000, de 20 de enero (JT\2000\1433).

una de ellas realiza esa justificación añadiendo que “la normativa específica que es de aplicación al ámbito de actuación de las Juntas Generales de los TTHH, a diferencia a la de los entes anteriormente referidos, no contiene reglas excluyentes del control jurisdiccional de su actuación normativa, sino que somete a las normas forales al control de legalidad -artículo 5 de la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del THB”

En nuestra opinión, ese precepto no es más que la plasmación, en una Norma Foral, del criterio que se estaba siguiendo en la práctica, sin más. Si se estima que los TTHH carecen de competencia para determinar la Jurisdicción que conozca de las impugnaciones contra las Normas Forales, esa cita de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa carece de toda relevancia.

1.2.-Desde la Ley Orgánica 1/2.010: impugnación de las Normas Forales fiscales.

1.2.1.-Problemática.

Si se considera que la Norma Foral (fiscal) de las Juntas Generales tiene valor y rango de ley formal, su impugnación ante el TC sería plenamente coherente con aquella cualidad.

No obstante, no lo sería el modo en el que se ha realizado la atribución al TC, pues debería haber sido el de extender los procesos de inconstitucionalidad (recurso de inconstitucionalidad y cuestión de inconstitucionalidad), también a la impugnación de la Norma Foral de las Juntas Generales. Sin embargo, la Ley Orgánica 1/2.010 ha introducido unos procesos nuevos (calificados expresamente como recursos y cuestiones), que tienen similar operativa que los recursos de inconstitucionalidad y las cuestiones de inconstitucionalidad, pero que sólo se aplican a las Normas Forales fiscales, y, además, lo ha hecho introduciendo una

nueva Disposición Adicional Quinta en la LOTC, en lugar de insertarse en su articulado.

Por otra parte, esta reforma debía haber colocado a los TTHH en el mismo lugar en que están las CCAA en otros procesos ante el TC, pues sólo así se habría logrado plenitud operativa de la competencia e identidad institucional de los TTHH, que aquí se sostiene; sin embargo ésto no ha ocurrido.

Pero si se considera que la Norma Foral de las Juntas Generales tiene valor y rango de reglamento, se suscita una problemática importante sobre la impugnación de las Normas Forales fiscales (también se plantea diversa problemática en relación con los "conflictos en defensa de la autonomía foral", pero, tal como se ha dicho antes, quedan fuera de este trabajo).

MERINO MERCHAN[855] dice que la Ley Orgánica 1/2.010 produce, al menos, los siguientes "efectos indeseados":

a)"Desvirtúa todo el ordenamiento al convertir al TC en un tribunal ordinario y al convertir los reglamentos en normas con rango de ley, lo que implica una perversión del sistema de fuentes y un rebajamiento de la posición central del TC como Intérprete Supremo de la Constitución".

b)"Quiebra el principio de igualdad entre las CCAA".

c)"Afecta a la totalidad de los ciudadanos, particularmente a los directamente afectados por las normas forales, cuyo derecho fundamental a la tutela judicial efectiva quedará resentido al no poder impugnar en vía jurisdiccional ordinaria las normas tributarias fiscales".

[855] MERINO MERCHAN, J.F., *Cuestiones que plantea la Ley Orgánica 1/2.010,* en VVAA *El privilegio jurisdiccional…,* obra citada, página 89 y siguientes.

También existen otras críticas, pero la del citado autor ofrece una perspectiva más amplia.

Por una parte, se suscitan problemas derivados de la peculiaridad que supone que la impugnación de la Norma Foral de las Juntas Generales (en su consideración hipotética de reglamentos que también sostiene la propia Ley Orgánica 1/2.010), vaya a recalar en el TC.

Por otra parte, se buscan soluciones ajenas a la configuración habitual del TC, lo que parece colocar el tema “en el filo de la navaja”.

A continuación, y dentro del planteamiento de este apartado, se van a analizar algunos aspectos problemáticos derivados de esta reforma, que están más relacionados con el valor y rango de reglamento, que la Ley Orgánica 1/2.010 considera para la Norma Foral de las Juntas Generales. En realidad, todos los aspectos problemáticos se encuentran relacionados, en mayor o menor medida, con esa cuestión del valor y rango de la Norma Foral de las Juntas Generales. Pero algunos lo están de una manera más intensa.

1.2.2.-Concepto de Normas Forales fiscales.

La Ley Orgánica 1/2.010 se limita a enunciar la expresión de “Normas Forales fiscales”, sin señalar cuál sea el perímetro exacto de disposiciones comprendidas en ella.

Por éso, cabría plantearse si se está haciendo referencia a las Normas Forales derivadas del Concierto Económico, o a las Normas Forales reguladoras de cada uno de los diferentes tributos, y así se lo ha preguntado también la doctrina[856]

[856] BUEYO DIEZ JALON, M., *La posición estatutaria de la Defensoría del Pueblo Riojano en relación con la Ley Orgánica 1/2.010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes Orgánicas del TC y del Poder Judicial. El difícil encaje constitucional del <<Blindaje>> de las normas fiscales vascas*, en VVAA *El Blindaje…,* obra citada, página 135.

Para realizar una interpretación adecuada, procede partir de lo que señala el propio Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2.010, particularmente en su apartado II, que dice lo siguiente:

> "El régimen de recursos que establece esta iniciativa se refiere a las Normas Forales fiscales, y ello en base a la disposición adicional primera de la Constitución, cuyo contenido los artículos 40 y 41 del Estatuto vasco no hacen sino explicitar. En este ámbito, que no es constitucionalmente transferible a otros entes o instituciones, sólo las normas forales aprobadas por las Juntas Generales de cada territorio histórico pueden entrar, en virtud de la disposición adicional primera de la Constitución, y sólo ellas, en consecuencia, pueden mantener, establecer y regular los impuestos concertados que en el resto del Estado están formalmente reservados por la propia Constitución a las leyes aprobadas por las Cortes Generales.
>
> Las normas forales reguladoras de los distintos impuestos concertados, o de los recargos, arbitrios y recursos provinciales que puedan establecerse sobre ellos, no desarrollan ni complementan, por lo tanto, ley alguna, sino que suplen a las leyes estatales. Por ello, deben tener un régimen procesal de impugnación equivalente al de aquéllas.
>
> De las consideraciones precedentes resulta con claridad que hay una razón material suficiente para postular un cambio en el régimen jurisdiccional de las normas forales de carácter fiscal……."

De acuerdo con ese fundamento que la Ley Orgánica 1/2.010 esgrime de la reforma que establece, parece que se están considerando como Normas Forales fiscales a las que competen a los TTHH según el Concierto Económico, y no sólo las reguladoras de cada uno de los tributos, aunque ciertamente estas últimas constituirán la mayor parte del espacio posible de las primeras.

Sin embargo, el TSJPV [857] ha entendido que "el alcance de la reserva al TC se limita a las Normas Forales reguladoras de los impuestos concertados, pero no a

[857] -STSJPV 346/2.013, de 7 de junio, (JT\2014\161), FJ-3.

las Normas Forales reguladoras del procedimiento administrativo tributario, tal como lo entendió esta Sala en su sentencia 410/2.008, de 13 de junio, dictada en el Recurso 169/2.006".

Ello complica, aún más, la divisoria entre las Normas Forales fiscales y las Normas Forales no fiscales en cuanto a la impugnación ante el TC y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, respectivamente, dada la íntima relación entre el régimen sustantivo y el procedimental en las diferentes parcelas del Derecho Administrativo y también en el Derecho Tributario.

BUEYO DIEZ JALON[858] considera fuera de la Jurisdicción del TC, a las Normas Forales tributarias no reguladoras de impuestos concertados.

1.2.3.-Carácter impugnatorio o procesal. La Ley Orgánica 1/2.010 no modifica el valor y rango de la Norma Foral de las Juntas Generales.

La reforma de la Ley Orgánica 1/2.010 se circunscribe a la modificación del régimen impugnatorio de las Normas Forales fiscales. Y así se señala expresamente en el Preámbulo, y se deduce claramente del contenido de su parte dispositiva. Por tanto, puede afirmarse que esa reforma tiene un carácter estrictamente impugnatorio o "procesal"[859].

Así lo ha reconocido el TSJPV [860] al decir que "la Ley Orgánica 1/2.010, de 19 de febrero, no es una norma de procedimiento o competencias de los Tribunales, sino de régimen jurisdiccional de las normas de los TTHH[861].

-STSJPV 345/2.013, de 7 de junio (JT\2014\163), FJ-3.
-STSJPV 397/2.013, de 2 de julio (JUR\2014\143550), FJ-3.

[858] BUEYO DIEZ JALON, M., *La posición estatutaria de la Defensoría…*, en VVAA El Blindaje…, obra citada, página 135.

[859] Así lo considera FANLO LORAS, A., *El Blindaje de las normas forales fiscales*…, en VVAA *El Blindaje*…, obra citada, página 161.

[860] TSJPV 826/2.011, de 29 de noviembre (JT\2012\545), FJ-3 párrafo tercero.

[861] A pesar de no ser una norma de "procedimiento" puede considerarse que esta reforma tiene carácter "procesal" como equivalente a "impugnatorio"

Sin embargo, en la misma sentencia [862] el TSJPV ha dicho que "ha de añadirse que la aplicación en este proceso de la Ley Orgánica 1/2.010 trasciende al ejercicio mismo de aquella función[863], pues también comporta una modificación, ésta de carácter sustantivo, en el sistema de fuentes al otorgarse a aquellas Normas Forales un valor que no se compadece con el examen de su validez desde la perspectiva de los principios de legalidad y jerarquía normativa". Pero no especifica cuál sea el contenido de esa modificación, de carácter sustantivo".

Consideramos que la Ley Orgánica 1/2.010, solamente afecta a la impugnación de las Normas Forales, y, por tanto, que no modifica el valor y rango de la Norma Foral de las Juntas Generales.

Dado ese carácter, es obvio que la Ley Orgánica 1/2.010 no modifica el valor y rango de la Norma Foral de las Juntas Generales, que tenía con anterioridad a la misma.

Pero además, ello también se deduce de la propia literalidad del Preámbulo, dado que señala de una manera expresa que considera que las Normas Forales tienen naturaleza reglamentaria. Ante esa afirmación, malamente podría pensarse en que la Ley Orgánica 1/2.010 pudiera tener una operatividad de modificar el valor y rango de la Norma Foral (respecto a la previa consideración de la Norma Foral como reglamento).

Todo ello, independientemente de que no se considera que esta Ley Orgánica sea apta para modificar el valor y rango de la Norma Foral de las Juntas Generales, pues ya se ha acreditado anteriormente que ello depende de modo directo del contenido del EAPV.

No obstante lo señalado, podría interpretarse que esta reforma constituye una adaptación procesal al valor y rango de ley formal que se está sosteniendo

[862] STSJPV 826/2.011, citada.
[863] Se refiere a la Jurisdicción.

para la Norma Foral de las Juntas Generales. Pero no parece que haya sido ésa la voluntad de la Ley Orgánica 1/2.010, dado su Preámbulo aludiendo al carácter reglamentario; aunque no cabe duda de que supone una alineación objetiva con un valor y rango de ley formal.

1.2.4.-Parámetros de enjuiciamiento.

Se ha cuestionado[864] la validez jurídica de que la Ley Orgánica 1/2.010, en su artículo 1, párrafo tercero, dice que "el parámetro de validez de las Normas Forales enjuiciadas se ajustará a lo dispuesto en el artículo 28 de esta Ley".

Y el artículo 28 de la LOTC dice lo siguiente:

> "1. Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.
>
> 2. Asimismo el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un decreto- ley, decreto legislativo, ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada con tal carácter cualquiera que sea su contenido."

Desde luego, existen más posibles aspectos o motivos de impugnación de un reglamento, que los encajables en el citado artículo 28 de la LOTC.

---

[864] ALVAREZ CONDE, E., *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial*, en VVAA, *El Blindaje*…, obra citada, página 103.
FANLO LORAS, A., *El Blindaje de las normas forales fiscales vascas en la doctrina del Consejo Consultivo de La Rioj*a, en VVAA, *El Blindaje*…, obra citada, página 169.

A este respecto, procede traer el artículo 106-1 de la CE, el cual establece que “los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”. Desde la consideración hipotética de las Normas Forales como reglamentos, pueden hacerse los siguientes comentarios:

-Dado que, según ese precepto constitucional, “los Tribunales controlan la potestad reglamentaria”, se supone que ese control se proyecta a todas las perspectivas desde las que sea susceptible de realizarse, lo que conduce a estimar que comprende todo aspecto o motivo impugnatorio posible.

-Si se toma el artículo 28 de la LOTC como el precepto que delimita todo el ámbito de control del TC sobre las Normas Forales, estaría dejando fuera del ámbito del TC todas las cuestiones de legalidad ordinaria del Reglamento.

-La Ley Orgánica 1/2.010 deja muy claro que, una vez atribuído el conocimiento de la impugnación de las Normas Forales al Tribunal Constitucional, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa deviene totalmente incompetente en relación con ellas. La nueva redacción que da esa Ley Orgánica 1/2.010 al artículo 3-d) de la LJCA-98, dice muy claramente que “los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales”, “corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional”.

De ahí se desprende la siguiente cuestión fundamental: si el artículo 28 de la LOTC comprende el ámbito de toda la actuación que puede desarrollar el TC en relación con las Normas Forales fiscales, todos los aspectos o motivos de legalidad ordinaria quedan fuera de la Jurisdicción del TC, pero también están fuera de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por lo que no serían objeto de control por nadie. Lo que no parece estar muy conforme con el artículo 106-1 de la CE

Sin embargo, el TSJPV[865] dice que el juicio de invalidez de una Norma Foral fiscal "debe sujetarse a los parámetros establecidos por el artículo 28 de la LOTC, y que corresponde, en exclusiva, a este órgano como intérprete supremo de la CE". Aunque no ha planteado su compatibilidad con el referido artículo 106-1 de la CE.

Frente a esa interpretación, también cabe plantear otra más coherente con el citado artículo 106-1 de la CE, sin alterar la atribución de esta impugnación de Normas Forales fiscales al TC. Y la única manera de compatibilizar ambos aspectos es la de que se entienda que el TC, además de lo que le señala el artículo 28 de la LOTC, pueda examinar todas las cuestiones de legalidad ordinaria de los reglamentos, que se susciten con las Normas Forales fiscales; o sea, que el TC realice un control integral y total de las Normas Forales fiscales, desde todas las perspectivas.

La pregunta es obvia: ¿Es inconstitucional que el TC pueda examinar aspectos o motivos de legalidad ordinaria de las Normas Forales fiscales en su consideración de hipotéticos reglamentos? Desde luego, no es lo habitual, porque en los diferentes procesos existentes ante el TC, aunque se puedan impugnar disposiciones reglamentarias, su control se atiene a parámetros de constitucionalidad desde diferentes ángulos. Pero también es cierto que todo ello es inherente al hecho de haberse atribuído al TC, en exclusiva, la impugnación de las Normas Forales fiscales (en su consideración de reglamentos). Lo que la Ley Orgánica 1/2.010 deja bien claro es que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es totalmente incompetente a partir de su reforma. Las opciones que resultan son, pues: o bien estimar que esa situación de falta de control por nadie de las cuestiones de legalidad ordinaria de las Normas Forales como reglamentos sea contraria al artículo 106-1 de las CE; o bien que el TC tenga Jurisdicción, no sólo para los aspectos o motivos relativos al artículo 28 de la LOTC, sino también para todos los posibles aspectos o motivos de legalidad ordinaria.

[865] STSJPV 826/2.011, de 29 de noviembre (JT\2012\545), FJ-3, párrafo último.
STSJPV 799/2.011, de 2 de diciembre (JT\2012\756), FJ-5, párrafo penúltimo.
STSJPV 237/2.013, de 22 de abril (JT\2013\1030), FJ-2, párrafo último.
Los pasajes de estas sentencias deben ser considerados, más bien, "obiter dicta"

Ante esa alternativa, parece que ha de acogerse la segunda opción, dado que es la que salva la constitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2.010 en este extremo; de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del TC, de que, entre dos interpretaciones posibles de una Ley, una conducente a la inconstitucionalidad, y otra conducente a algún significado que no incurra en esa inconstitucionalidad, ha de optarse por esta última. En definitiva, entre dos posibles "disfunciones", es mayor la inconstitucionalidad de este extremo de la Ley Orgánica 1/2.010, que la otra opción que se considera procedente.

Además, la literalidad de la propia Ley Orgánica 1/2.010 parece corroborar esta interpretación. El artículo 1-1, párrafo tercero, de la Ley Orgánica 1/2.010, dice que el parámetro de validez de las Normas Forales enjuiciadas "se ajustará" a lo dispuesto en el artículo 28 de esta Ley. Dice "se ajustará", no dice que "consistirá". Esa expresión literal podría ser entendida como que el control del TC ha de tener en cuenta el referido artículo 28 de la LOTC, pero no únicamente de modo necesario, sin perjuicio de la extensión de su control a otros posibles aspectos no cerrados por dicha expresión literal.

En definitiva, esta interpretación literal vendría a coincidir con la interpretación sistemática que se ha expuesto con base en el artículo 106-1 de la CE.

La siguiente pregunta que cabe hacer es la de si ese control de las Normas Forales fiscales como reglamentos, por el TC, desnaturaliza la posición de éste en el conjunto del sistema público[866]. Tal como se ha dicho antes, no es lo habitual,

[866] Así lo han entendido, entre otros:
-ALVAREZ CONDE, E., *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010*…, en VVAA *El Blindaje*…, obra citada, página 78 y siguientes.
-FANLO LORAS, A., *El Blindaje de las normas forales fiscales…,* en VVAA El Blindaje…, obra citada, página 167 y siguientes.
-BUEYO DIEZ JALON, M., *La posición estatutaria de la Defensoría*…, en VVAA El Blindaje…, obra citada, página 134.
Sin embargo, GONZALEZ HERNANDEZ, E., *La <<excepción vasca>> y la Ley Orgánica 1/2.010, de 19 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El*

pero de ahí a que se pueda entender que se desnaturaliza la posición del TC infringiendo así la CE, va bastante trecho. Antes de esta reforma, el TC también conocía de la impugnación de reglamentos, aunque en el seno de determinados procesos que tenían como eje último el contenido de la CE desde diferentes perspectivas (derechos fundamentales, autonomía local, …); bien es cierto que el control en esos procesos no es exactamente el mismo que el que se está planteando aquí, pero también es cierto que, a esos efectos, el TC también viene manejando legalidad ordinaria, por ser ello preciso para la resolución de las cuestiones objeto de esos procesos.

Por último, si se entendiese que, por virtud de la Ley Orgánica 1/2.010, el TC solamente puede emplear el artículo 28 de la LOTC como parámetro de enjuiciamiento de la impugnación de las Normas Forales fiscales, y se entendiera que ello va contra el artículo 106-1 de la CE, esa inconstitucionalidad no llevaría a dar lugar a la apertura de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sino la extensión de la Jurisdicción del TC a esos aspectos de legalidad ordinaria contra reglamentos. En efecto, lo que sería inconstitucional sería la exclusión de esos aspectos respecto al TC por la Ley Orgánica 1/2.010, no la atribución de la impugnación al TC, por lo que eliminada aquella exclusión, resultaría que el TC sería competente también para tales aspectos.

1.2.5.-Sobre el proceso sumario del artículo 53-2 de la CE.

Se ha objetado[867] sobre esta Ley Orgánica 1/2.010, que produce el efecto de privar de la posibilidad de utilizar el proceso sumario previsto en el artículo 53-2 de la CE.

<<*riesgo*>> *de desnaturalización de la jurisdicción constitucional*, en VVAA, *El Blindaje…,* obra citada, página 128, dice: "podría admitirse que la ampliación del control de constitucionalidad sobre los reglamentos no supone una alteración sustancial del modelo".

[867] ALVAREZ CONDE, E., *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010…,* en VVAA *El Blindaje*…, obra citada, página 92.

El referido artículo 53-2 de la CE dice lo siguiente:

> "2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo 2º ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30."

Antes de la Ley Orgánica 1/2.010, la impugnación de un reglamento por motivo de supuesta infracción de esas libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la sección primera del capítulo 2º de la CE, y en el artículo 30 sobre la libertad de conciencia, podía realizarse, además de por el procedimiento ordinario previsto en la LJCA-98, también por el proceso sumario regulado en la misma Ley para la protección de los derechos fundamentales de la persona.

Al situarse el conocimiento de las impugnaciones contra las Normas Forales fiscales en el TC, única y exclusivamente, y excluírse de ello a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa totalmente, se está eliminando la posibilidad que había de emplear dicho procedimiento sumario.

Pero esta nueva situación no incurre en inconstitucionalidad por infracción del referido artículo 53-2 de la CE, ya que este precepto no tiene la operatividad de garantizar que toda infracción de esos derechos constitucionales tenga cauce ante los Tribunales por un procedimiento sumario; sino la de garantizar que ese cauce exista siempre que el asunto pueda residenciarse en los Tribunales ordinarios, o sea, ante las Jurisdicciones ordinarias, antes de su posible acceso al TC.

Así ocurre, precisamente, con las infracciones de dichos derechos constitucionales por parte de las leyes. Los ciudadanos carecen de legitimación para impugnar esas leyes por esas infracciones ante los Tribunales ordinarios, porque los Tribunales ordinarios carecen de Jurisdicción para la apreciación de toda infracción en esas leyes; no tienen más opción que la de intentar promover la

cuestión de inconstitucionalidad a través de los Tribunales ordinarios, a propósito de impugnaciones formuladas en la aplicación de dichas disposiciones.

Dado que el artículo 161-1-d) de la CE permite que las leyes orgánicas puedan atribuir al TC otras "materias" (literalmente dice "de las demás materias"), sin ningún matiz o salvedad algunos, no puede oponerse a esa posibilidad el mantenimiento de una "materia" en la Jurisdicción ordinaria por razón del artículo 53-2 de la CE

El artículo 53-2 de la CE garantiza la existencia de un proceso sumario para la tutela de esos derechos por los Tribunales ordinarios, en toda materia o asunto que pertenezca a las Jurisdicciones ordinarias. Pero dicho precepto constitucional no garantiza que una materia o asunto no pueda dejar de pertenecer a las Jurisdicciones ordinarias. Cuando hay presencia de Jurisdicción ordinaria, habrá necesariamente ese proceso sumario; pero esa previsión de un proceso sumario no puede ser obstáculo para que una materia o asunto pase desde una Jurisdicción ordinaria a otra que no lo sea.

Además, el indicado proceso sumario del artículo 53-2 de la CE, está establecido para que lo conozcan los Tribunales ordinarios, antes de que el asunto recale en el TC. Pero si el asunto ya está en el TC, no tiene ningún sentido pensar en tal proceso sumario.

1.2.6.-Medidas cautelares.

La Disposición Adicional Quinta (nueva) de la LOTC, en la redacción que le ha dado la Ley Orgánica 1/2.010, en su apartado 2, dice lo siguiente:

> "2. La interposición y sus efectos, la legitimación, tramitación y sentencia de los recursos y cuestiones referidos en el apartado anterior, se regirá por lo dispuesto en el Título II de esta Ley para los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad respectivamente.".

Dicho precepto no cita específicamente las medidas cautelares, aunque cabe preguntarse si están comprendidas dentro de la expresión “la interposición y sus efectos”.

El tema es importante porque el artículo 30 de la LOTC, con relación a los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (recurso de inconstitucionalidad y cuestión de inconstitucionalidad), dispone lo siguiente:

> “La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161. 2 , de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas.”

Dada la redacción de ese precepto, es indudable que se está refiriendo a la “suspensión” como posible medida cautelar, vinculada a la existencia de un procedimiento de inconstitucionalidad.

Si se tiene en cuenta que esa “no suspensión” se establece a propósito de “la admisión de un recurso o una cuestión de inconstitucionalidad”, podría pensarse que pertenece al perímetro de la regulación de “la interposición y sus efectos”, y, por tanto, que rige, también, para la impugnación de las Normas Forales fiscales ante el TC.

Pero no podría regir en su redacción total, ya que la última parte se refiere al artículo 161-2 de la CE, que sólo contempla la impugnación de leyes de las CCAA y, además, el inciso último del artículo 30 de la LOTC continúa tratando de las leyes de las CCAA. Y las Normas Forales fiscales no son disposiciones de la CAPV, sino de los TTHH.

Por ello, la aplicación de ese artículo 30 de la LOTC a nuestro supuesto de impugnación de las Normas Forales fiscales, llevaría a considerarlo con el siguiente

significado: “la admisión de un recurso o de una cuestión no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Norma Foral fiscal”.

Interpretado así ese precepto, habría que deducir que no hay posibilidad de adoptar medidas cautelares sobre la suspensión de una impugnada Norma Foral fiscal.

Sin embargo, no hay que olvidar que las medidas cautelares se inscriben en la que se conoce como “justicia cautelar”, que tiene su justificación en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que reconoce el artículo 24-1 de la CE, siendo las medidas cautelares el instrumento para asegurar la eficacia de la sentencia que en su día se dicte en cada proceso judicial[868]. Por tanto, las medidas cautelares pertenecen, también, al contenido de dicho derecho fundamental, y no puede considerarse que haya alguna parcela exenta de la posibilidad de su adopción.

Ante esta situación, podría dirigirse la mirada al artículo 80 de la LOTC[869], que establece la aplicación, con carácter supletorio de los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial (del Estado) y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (del Estado), y esta ultima contiene una parte dedicada a las medida cautelares. Pero ese artículo 80 no establece dicha supletoriedad para todo asunto o materia, sino para una serie de materias determinadas, en una lista larga pero cerrada; y en esa lista no están contempladas las medidas cautelares.

La inserción de las medidas cautelares en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, hace jurídicamente inviable que no exista un cauce procesal para su posible adopción.

[868] Jurisprudencia del TC, reiterada y consolidada.

[869] Tanto en su redacción inicial, como en la que le ha dado la Ley Orgánica 15/2.015, de 16 de octubre (del Estado), de reforma de la LOTC, para la ejecución de las resoluciones del TC como garantía del Estado de Derecho.

Dada la inexistencia de un cauce procesal específico en este tema, no hay más remedio que recurrir a la analogía, a que se refiere el artículo 4 del CC como medio para la cobertura de lagunas.

A estos efectos, la búsqueda de alguna posible regulación de medidas cautelares, podría dirigirse en alguna de las siguientes direcciones:

-O bien, a la propia Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000 (del Estado), dado que su cita en el artículo 80 de la LOTC como derecho supletorio, parece indicar una mayor proximidad a ella.

-O bien a la LJCA-98, dado que es la que se aplica a la impugnación de reglamentos ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Pero el asunto no es tan problemático en la práctica, dado que existe una gran similitud en la regulación de las medidas cautelares de las dos citadas leyes.

1.2.7.-Legitimación.

La crítica más importante que se ha realizado contra la Ley Orgánica 1/2.010, se ha referido, precisamente, a la legitimación, ya que la impugnación de las Normas Forales fiscales ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa podía realizarse por las CCAA de Castilla y León y La Rioja, mientras que ya no puede ocurrir en la impugnación de las Normas Forales fiscales ante el TC.

La legitimación es otro de los aspectos en los que la Ley Orgánica 1/2.010 remite expresamente a lo dispuesto en el Título II para los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad.

Para cualquier evaluación sobre este tema, procede partir del artículo 162 de la CE, que establece lo siguiente:

> "**Artículo 162.**
>
> 1. Están legitimados:
>
> a)Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.
>
> ……
>
> 2. En los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados."

La remisión a los recursos de inconstitucionalidad, es una regla adoptada por la Ley Orgánica 1/2.010, para este proceso de impugnación de las Normas Forales fiscales, al amparo del artículo 162-2 de la CE, que se acaba de transcribir, y que dice textualmente: "En los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados". Y esta Ley Orgánica 1/2.010 ha optado por realizar esa determinación, por remisión al recurso de inconstitucionalidad.

Por su parte, el artículo 32 de la LOTC dispone lo siguiente:

> "**Artículo 32.**
>
> 1. Están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánicas o en cualesquiera de sus formas, y disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley, tratados internacionales y reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales:
>
> a) El Presidente del Gobierno.
>
> b) El Defensor del Pueblo.
>
> c) Cincuenta Diputados.
>
> d) Cincuenta Senadores.

> 2. Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto."

La aplicación de ese precepto en nuestro caso conduce a que la legitimación para interponer recurso contra las Normas Forales fiscales ante el TC, corresponde, únicamente, al Presidente del Gobierno estatal, al Defensor del Pueblo, a cincuenta Diputados y a cincuenta Senadores.

La atribución al TC de la impugnación de las Normas Forales fiscales, y la determinación de esta legitimación para formularla, comporta una reducción del círculo de sujetos legitimados respecto a los que lo están en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en donde se venían impugnando estas Normas Forales fiscales antes de la Ley Orgánica 1/2.010.

Se ha puesto de manifiesto esta reducción para intentar justificar la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2.010 y del cambio jurisdiccional que establece[870].

Pero el que buena parte de los sujetos legitimados para impugnar reglamentos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, carezca ahora de esa cualidad para impugnar las Normas Forales fiscales en el TC, no constituye ninguna inconstitucionalidad.

---

[870] MUÑOZ MACHADO, S., *Crítica de la exclusión de la normas fiscales…,* en VVAA *El Blindaje…,* obra citada, página 23.
ALVAREZ CONDE, E., *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010…,* en VVAA *Elñ Blindaje*…, obra citada, páginas 91 y 104.
BUEYO DIEZ JALON, M., *La posición estatutaria de la Defensoría…* en VVAA *EL Blindaje…,* obra citada, página 144.
FANLO LORAS, A., *El blindaje de las normas forales…,* en VVAA *EL Blindaje…,* obra citada, página 192.
CRIADO GAMEZ, J.M., *Blindaje de normas forales…,* en VVAA *El Blindaje…,* obra citada, páginas 250-251.

Su no pertenencia al círculo de sujetos legitimados para interponer recursos contra las Normas Forales fiscales, no supone que carezcan de derecho a cuestionarlas, como se ha dicho con apelación al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que reconoce el artículo 24-1 de la CE. Tendrán el cauce que todo el mundo tiene en el seno de las cuestiones. Lo que ocurre es que estas últimas no pueden plantearse por la sola voluntad de quienes lo pretenden, ni éstos pueden vincular u obligar a ello a los Tribunales ordinarios en los que dichas cuestiones hayan surgido.

Si el sistema de las cuestiones de inconstitucionalidad satisface el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva cuando se trata de las personas en general, no hay razón alguna para pensar que las cuestiones planteadas contra las Normas Forales fiscales no lo hagan, cuando se trata de los sujetos que estaban legitimados, y ya no lo están, por razón de esa Ley Orgánica 1/2.010.

Por otra parte, la mera circunstancia de la reducción de un círculo de sujetos legitimados en un tipo de asuntos, tampoco supone infracción constitucional alguna, si la reforma tiene justificación, y si existe algún cauce para cuestionar la adecuación a derecho de las Normas Forales fiscales impugnadas (aquí, la cuestión).

También se ha dicho que ese derecho fundamental se satisface por los Tribunales ordinarios, en la impugnación de reglamentos, con apelación al artículo 106-1 de la CE, que establece que “los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”, entendiéndose que el término “Tribunales” se refiere a los Tribunales ordinarios, pertenecientes al Poder Judicial, pero no al TC. Sin embargo, este precepto alude a “los Tribunales”, no a los Tribunales ordinarios, por lo que perfectamente puede entenderse, desde un punto de vista literal, que comprende a todo Tribunal y, por tanto, también al TC aunque no pertenezca al Poder Judicial. Además, la CE, cuando quiere referirse a los “Tribunales ordinarios”, lo hace expresamente, y así ocurre con el artículo 53-2 de

la CE, a propósito del proceso sumario que antes se ha analizado. En consecuencia, el artículo 106-1 de la CE no puede entenderse que es obstáculo a que el control de la potestad reglamentaria se pueda llevar a cabo por el TC, y no por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa u otra Jurisdicción ordinaria.

En nuestra opinión, deberían existir más sujetos legitimados que los citados para el recurso de inconstitucionalidad (y, por remisión, también para este recurso contra las Normas Forales fiscales). Pero para todas las leyes, no sólo para estas Normas Forales fiscales.

1.2.8.-Inaplicación del reglamento ilegal.

El artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (del Estado) dispone que "los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquiera otra disposición contraria a la CE, a la Ley o al principio de jerarquía normativa".

La Ley Orgánica 1/2.010 ha añadido al artículo 3 de la LJCA-98, una nueva letra d), en virtud de la cual quedan excluídos de dicha Jurisdicción Contencioso-Administrativa los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los TTHH de Araba-Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al TC.

Pero la Ley Orgánica 1/2.010 no dice nada sobre ese deber de inaplicación del Reglamento ilegal, que establece para todo órgano judicial el citado precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Ante esa situación, surge la siguiente pregunta: ¿puede cualquier órgano judicial inaplicar una Norma Foral fiscal al amparo del artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin tener que plantear la cuestión al TC.

En principio, si se considera que la Norma Foral tiene valor y rango de reglamento, podría considerarse que se está dentro del ámbito de aplicación del

referido artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ante el silencio de la Ley Orgánica 1/2.010 a este respecto, podría pensarse en la continuidad de esa posibilidad de inaplicación del reglamento ilegal, aún después de dicha Ley Orgánica 1/2.010.

Pero, si ello se admitiese, los Juzgados y Tribunales ordinarios se limitarían a realizar dicha inaplicación, sin plantear cuestión alguna al TC, y sin que ni siquiera se plantease una impugnación indirecta, lo que no está conforme con el fundamento y espíritu de la Ley Orgánica 1/2.010.

Por ello, una interpretación sistemática conduce a que no quepa la aplicación del artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en cuanto a las Normas Forales fiscales.

1.2.9.-Situación de las disposiciones de la Diputación Foral, con valor y rango de Norma Foral.

La Ley Orgánica 1/2.010, cuando establece que la impugnación de las Normas Forales fiscales pasa al TC, únicamente cita a las “Normas Forales fiscales”, sin ninguna referencia a aquellas disposiciones que puede dictar la Diputación Foral con el mismo valor y rango de Norma Foral.

En el Capítulo anterior, se han estudiado, precisamente, esas disposiciones de la Diputación Foral, que guardan un enorme paralelismo con el Decreto Legislativo y el Decreto-Ley del Estado, según se ha visto.

Se ha dicho[871] que, ante la falta de referencia específica a esas disposiciones de la Diputación Foral, las mismas seguirán perteneciendo al ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

---

[871] ALVAREZ CONDE, E., *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010…* en VVAA *El Blindaje…,* obra citada, página 88.

En justificación de esa opinión, se cita el artículo 27-2-b) de la LOTC, el cual, al referirse a los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad ante el TC, dice que son susceptibles de esa declaración de inconstitucionalidad, entre otras disposiciones, “las demás leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley”, expresión que, indudablemente, comprende, también, a los Decretos Legislativos y a los Decretos Leyes. Expresión de la que carece la Ley Orgánica 1/2.010, citando, única y exclusivamente, a las “Normas Forales fiscales”.

Sin embargo, el que unas disposiciones de la Diputación Foral tengan el mismo valor y rango de la Norma Foral de las Juntas Generales, debido a circunstancias específicas, y que comportan un ejercicio “extraordinario” de la potestad Normativa, conduce a considerar equiparadas a la Norma Foral de las Juntas Generales, a todos los efectos.

Cuando la Ley Orgánica 1/2.010 se refiere a las “Normas Forales fiscales” en la modificación de la LOTC, lo hace con la expresión “contra las Normas Forales fiscales de los Territorios de Araba-Alava, Guipúzcoa y Vizcaya”, no con la expresión de “Normas Forales fiscales de las Juntas Generales” (Disposición Adicional Quinta-Nueva, apartado 1, de la LOTC). Aunque la misma Ley Orgánica 1/2.010, cuando se refiere a las Normas Forales fiscales en la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y LJCA-98, lo hace con la expresión “Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba-Alava, Guipúzcoa y Vizcaya”. No obstante, una interpretación sistemática conduce a considerar que la Ley Orgánica 1/2.010 pretende atribuir al TC la impugnación de todas las disposiciones emanadas de los TTHH que tengan valor y rango de Norma Foral (fiscal), que corresponde a las que provengan de las Juntas Generales (que es lo ordinario), así como a las que procedan de la Diputación Foral (que es lo extraordinario).

Carece de toda lógica pensar que esas disposiciones de la Diputación Foral, con el mismo valor y rango de la Norma Foral de las Juntas Generales, continúen en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues, al tener el mismo

valor y rango, y al poder referirse al mismo contenido fiscal, se estaría produciendo una situación que cabría calificar de "kafkiana"[872].

JIMENEZ ASENSIO[873] también mantiene una opinión favorable a que la impugnación de estas disposiciones de la Diputación Foral, con valor y rango de Norma Foral, sea conocida por el TC cuando tenga contenido fiscal.

Cuestión distinta es el uso que vayan a hacer los TTHH de estas disposiciones de la Diputación Foral con valor y rango de Norma Foral. Del mismo modo que no existe ninguna reserva reglamentaria en los Niveles Territoriales estatal y autonómico vasco, tampoco hay ninguna reserva reglamentaria para las disposiciones de la Diputación Foral con valor y rango de reglamento. Por ello, ante regulaciones que estén fuera de la Norma Foral de las Juntas Generales, las Diputaciones Forales pueden intentar canalizar su regulación fiscal a través de este tipo de disposiciones con valor y rango de Norma Foral, habida cuenta de su régimen impugnatorio ante el TC. Desde luego, los Decretos Forales Normativos precisan de una delegación de las Juntas Generales. Pero las disposiciones de urgencia, sólo han de actuar en el ámbito de la habilitación que les han conferido las Juntas Generales, y, para evaluar su adecuación a Derecho, constituirá un elemento importante la urgencia que se haya esgrimido.

1.3.-Desde la Ley Orgánica 1/2.010: impugnación de las Normas Forales no fiscales.

1.3.1.-Continuidad del régimen impugnatorio anterior a la Ley Orgánica 1/2.010.

[872] Por ejemplo, la Norma Foral reguladora de un impuesto sería impugnada ante el TC; y un Decreto-Norma de urgencia fiscal de la Diputación Foral, que modificase la regulación de la indicada Norma Foral, iría a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

[873] JIMENEZ ASENSIO, L. La "norma foral" en el sistema… en VVAA Las Juntas Generales de Gipuzkoa…, obra citada, página 168.

La Ley Orgánica 1/2.010 ha modificado el régimen impugnatorio de las Normas Forales fiscales, única y exclusivamente, y ha dejado como estaba la impugnación de las otras Normas Forales no fiscales.

Por tanto, la impugnación de Normas Forales no fiscales seguirá teniendo el mismo régimen impugnatorio que tenían todas las Normas Forales con anterioridad a la aparición de la Ley Orgánica 1/2.010, o sea, continuará siendo conocida por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

1.3.2.-Inconsistencia de la situación, en cualquier hipótesis de valor y rango de la Norma Foral de las Juntas Generales.

Las Normas Forales fiscales y las no fiscales no tienen más diferencia que la de su contenido, dado que las primeras tienen contenido fiscal, y las segundas no.

Pero su naturaleza jurídica es exactamente la misma (independientemente de que se considere a las Normas Forales como leyes formales o como reglamentos).

Y la situación que el Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2.010 señala para justificar el cambio jurisdiccional respecto a las Normas Forales fiscales, también concurre en las otras Normas Forales no fiscales.

Por ello, no parece existir ninguna justificación objetiva y razonable para la diferencia de trato impugnatorio entre las Normas Forales fiscales y las Normas Forales no fiscales.

En este sentido, el texto de Proposición de Ley que presentaron en el Parlamento Vasco las Juntas Generales de Araba-Alava (con destino último en el Congreso de los Diputados), era coherente con esa idea, pues contemplaba el cambio jurisdiccional, para su paso al TC, de todas las Normas Forales, no sólo de las fiscales.

Esta situación plantea no pocas disfunciones importantes, entre las que cabe citar las siguientes:

a)Un aspecto de procedimiento de elaboración de la Norma Foral, que sea común a toda Norma Foral, sea fiscal o no fiscal, puede tener una consideración por el TC en cuanto a la Norma Foral fiscal, diferente a la consideración de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto a una Norma Foral no fiscal. En realidad, este tipo de disfunciones también se dan en el ordenamiento jurídico en otros ámbitos, y ahí continúan.

b)El reglamento de las Juntas Generales, al no ser contemplado específicamente en las disposiciones superiores a las de los TTHH (EAPV), no son más que una Norma Foral, pero su contenido comprende el procedimiento de elaboración de todas las Normas Forales, también de las Normas Forales fiscales; sin embargo, dado que ese Reglamento de las Juntas Generales no tiene contenido fiscal, es una Norma Foral no fiscal, y su impugnación corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Puede ocurrir que un aspecto o motivo impugnatorio de una Norma Foral fiscal (que corresponde al TC), se refiera a una parte del contenido del Reglamento de las Juntas Generales (que corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), lo cual no parece de recibo.

c)Se ha dicho anteriormente que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV, considera que no tienen el carácter de Normas Forales fiscales las de regulación del procedimiento administrativo tributario. Siguiendo ese criterio, podría ocurrir que una parte de una Norma Foral tuviera contenido fiscal, y otra parte, referida al procedimiento administrativo tributario, no lo tuviera al amparo de esa jurisprudencia, por lo que una Norma Foral, en atención a su contenido diverso, podría ser objeto de impugnación ante el TC y ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con proyección específica a cada una de esas partes. Además, puede existir una interrelación entre los aspectos sustantivos y procedimentales administrativos tributarios, que dificultaría notablemente el tratamiento jurídico de

los motivos de impugnación que se planteasen en cada caso, y que, incluso, podría dar lugar a la necesidad de plantear “cuestiones prejudiciales”, en el ámbito de las posibilidades que ofrezca cada Jurisdicción a este respecto.

A la inconsistencia antes señalada, de residenciar la impugnación de la Norma Foral ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dado su deducida naturaleza de ley formal, hay que añadir la inconsistencia que específicamente permite esta Ley Orgánica 1/2.010, manteniendo diferente régimen impugnatorio para un tipo de disposición o de Fuente del Derecho, según sea su contenido.

Por último, si se entendiese que no es adecuado a la CE la división jurisdiccional que supone la impugnación de las Normas Forales fiscales ante el TC, y las Normas Forales no fiscales ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, esa hipotética inconstitucionalidad no debería dar lugar a la vuelta de las Normas Forales fiscales a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sino a la extensión de la Jurisdicción del TC a las Normas Forales no fiscales. En efecto, dado que la misma razón que expresa la Ley Orgánica 1/2.010 para atribuir al TC la impugnación de las Normas Forales fiscales, también se da en las otras Normas Forales no fiscales, la situación debería decantarse en el sentido de que estas últimas también pasaran a ser conocidas por el TC.

1.4.-Viabilidad jurídica de la reforma de esta Ley Orgánica 1/2.010, y análisis de las infracciones que se le imputan.

1.4.1.-Examen una vez conocido el contenido de la reforma.

Hemos incluído el examen de la viabilidad de la reforma de esta Ley Orgánica 1/2.010, como último apartado de estas consideraciones dedicadas a la impugnación jurisdiccional de la Norma Foral, porque pensamos que, en este lugar, se está en mejores condiciones de poder realizar adecuadamente ese estudio, una vez que se ha conocido el contenido de la reforma, en sus líneas esenciales, a propósito de lo abordado en los apartados precedentes.

Ciertamente, algunos aspectos controvertidos ya han sido analizados en aquéllos. Pero se han reservado para este momento los aspectos que afectan a la reforma desde una perspectiva más global o integral.

1.4.2.-Igualdad, y artículos 138-2 y 139 de la CE.

MUÑOZ MACHADO[874] ha dicho que "no hay ninguna diferencia ni de fuerza normativa ni de rango entre los reglamentos de las diferentes Administraciones Públicas" y, "por tanto, no existe ninguna diferencia que permita razonablemente excluir las normas forales del control jurisdiccional contencioso-administrativo".

En la misma línea, ALVAREZ CONDE[875] recoge "una discriminación normativa, que afecta a otro tipo de normas como las Ordenanzas o los Bandos municipales, los cuales también pueden regular contenidos tributarios".

De ahí deducen que esta reforma de la Ley Orgánica 1/2.010 incurre en infracción de la igualdad que reconoce el artículo 14 de la CE, así como de los artículos 138-2 ("las diferencias entre los Estatutos de las distintas CCAA no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales"), y 139-1 ("todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado").

Antes de nada, hay que recordar que el TC[876] ha sentado que el derecho constitucional a la igualdad comprende el derecho al mismo tratamiento jurídico que el dado a otra persona en la misma situación, salvo que exista una diferencia objetiva y razonable para la diferencia de trato, y siempre que el trato pretendido sea adecuado a Derecho. Eso es lo que diferencia a la igualdad del igualitarismo.

---

[874] MUÑOZ MACHADO, S., *Critica de la exclusión de las normas fiscales…,* en VVAA *El Blindaje…,* obra citada, páginas 44, 45 y 52.

[875] ALVAREZ CONDE, E., Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010…, en VVAA, El Blindaje…, obra citada, página 104.

[876] A través de múltiples sentencias, que han seguido el mismo criterio desde un principio, y que continúa rigiendo en la actualidad.

En nuestro caso, una vez acreditado que las Normas Forales tienen valor y rango de ley formal, esta reforma de la Ley Orgánica 1/2.010 jamás puede incurrir en la referidas infracciones, porque no son reglamentos, de modo que falla por su base cualquier intento de asimilación a las normas reglamentarias. Desde esta perspectiva, y muy por el contrario, la discriminación se encuentra del otro lado, en el control por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues ésta no se extiende a las normas con valor y rango de ley formal.

No obstante, en el supuesto hipotético de que se continuase con la consideración generalizada actual de que las Normas Forales tienen valor y rango de reglamento, tampoco se produciría la discriminación alegada, y ello, por dos órdenes de razones:

-En primer lugar, porque, para que pueda prosperar un planteamiento de igualdad, el TC[877] ha señalado que es imprescindible que, entre la situación cuyo trato se pretende, y la situación a la que se pretende aplicar dicho trato, exista la más perfecta identidad: lo que falla aquí, dado que las Normas Forales tienen unas características reconocidas por la jurisprudencia, de las que carecen los reglamentos de las Administraciones Públicas, incluso de las municipales. Sin ir más lejos, la regulación en el ámbito de la reserva material de ley, constituye una diferencia insalvable entre ambos tipos de disposiciones, que hace inaplicable la igualdad constitucional en el sentido pretendido.

-En segundo lugar, existe una diferencia objetiva y razonable para la diferencia de trato, en este aspecto, entre las Normas Forales y los reglamentos de las Administraciones Públicas. Anteriormente[878] se ha dicho que el concepto de ley en su sentido material, no es el que rige en Derecho español, pero que puede servir para justificar diferencias de trato jurídico en un escenario de igualdad. Las Normas Forales son disposiciones de los TTHH que tienen un contenido y demás

[877] También de modo reiterado y consolidado.
[878] Capítulo 6, apartado 1.2.4.

características iguales a los de las leyes estatales y autonómicas. Por ello, no es irrazonable que aquéllas se sometan al control de la misma Jurisdicción que el de éstas. Esto está expresamente enunciado en el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2.010, cuando alude a la "identidad material" entre unas y otras. Un buen ejemplo de ello es la jurisprudencia del TS sobre la competencia de los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para conocer impugnaciones de actuaciones de los TTHH derivadas de su competencia foral, como si se tratara de actuaciones emanadas de la CAPV; se modifica la competencia de los órganos contencioso-administrativos en atención al contenido competencial de las actuaciones impugnadas (como si fueran actuaciones de la CAPV), no en atención a la Institución autora (los TTHH no son CAPV en el sentido estricto de "CAPV-Organización").

Cualquiera de estas dos razones es suficiente para descartar la operatividad de la igualdad constitucional a este supuesto. Con mayor motivo, la conjunción de las dos.

Por otra parte, el TC[879] ha dicho que el artículo 139-1 de la CE no puede ser entendido como una uniformidad del ordenamiento, pues las competencias de las CCAA pueden dar lugar a diferencias entre sí, tanto de legislación, como de situaciones y relaciones jurídicas.

El RFA, con soporte directo en la Disposición Adicional Primera de la CE, máximo nivel jurídico de nuestra sociedad política, tiene identidad suficiente para dar lugar, también, a diferencias de situaciones jurídicas entre las Instituciones de los territorios forales (CAPV y TTHH), y otras Instituciones y Entes Públicos, plenamente válidas desde la perspectiva de esa jurisprudencia del TC. De este modo, el RFA se erige, también, en justificación objetiva y razonable para esas diferencias de tratamiento jurídico.

1.4.3.-Arbitrariedad.

[879] STC 37/1.981, de 16 de noviembre, FJ-2, párrafo decimocuarto.

ALVAREZ CONDE[880] dice que, "por carecer de toda justificación razonable, también se viola el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del artículo 9-3 CE".

CRIADO GAMEZ[881] recuerda que, "en la doctrina de nuestro TC, una ley es también arbitraria si existe una notable desproporción entre los fines que persigue y los medios que utiliza, hasta el punto de producir un sacrificio excesivo e innecesario de derechos que la Constitución garantiza"[882].

Ningún problema de este orden existe a partir del deducido valor y rango de ley formal, para las Normas Forales, pues sólo se trataría de equipararlas, en este aspecto, a las demás leyes estatales y autonómicas.

Pero tampoco existiría problema en la hipotética consideración de las Normas Forales con valor y rango de reglamento, ya que el fin de la reforma de la Ley Orgánica 1/2.010 es el de que, dado que las Normas Forales fiscales tienen el mismo contenido y demás características que las leyes estatales y autonómicas, tengan, igualmente, el mismo control jurisdiccional. De este modo, el medio (sometimiento de la impugnación al TC) es proporcionado al fin (mismo control jurisdiccional que las leyes estatales y autonómicas).

1.4.4.-Tutela judicial efectiva.

La consideración de que la reforma de la Ley Orgánica 1/2.010 incurre en infracción del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24-1 de la CE, se ha basado, fundamentalmente, en la reducción de la legitimación impugnatoria que deriva de la atribución de la impugnación al TC, excluyendo de

[880] ALVAREZ CONDE, E., *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010*…, en VVAA *El Blindaje…,* obra citada, página 93.
[881] CRIADO GAMEZ, J.M., *Blindaje de normas forales…* en VVAA *El Blindaje…,* obra citada, página 248.
[882] En su justificación cita las SSTC 129/1.987, de 16 de junio; 142/1.993, de 22 de abril, y 227/1.988, de 29 de noviembre.

ello a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pero también ha tenido otros fundamentos, tales como los parámetros de enjuiciamiento, o el proceso sumario del artículo 53-2 de la CE. Todos esos aspectos han sido analizados, ya, en los apartados anteriores.

Ahora solamente procede abordar, desde una consideración más global, lo que dice MUÑOZ MACHADO[883] sobre que "es obvio que si una regulación legal impide el acceso a los Tribunales, porque excluye del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa las normas forales vascas, estará constriñendo el derecho de acceso a la jurisdicción de un modo total y absoluto respecto de aquéllas".

Nuevamente aquí procede recordar que nada de éso es atribuíble a la reforma si se toma el valor y rango de ley formal de las Normas Forales, que se ha acreditado en este trabajo.

Pero tampoco existe tal infracción en la idea de las Normas Forales como reglamento.

En efecto, el cambio de Jurisdicción competente no supone esa "constricción" que señala el citado autor, sino el sometimiento a otro régimen jurídico diferente. Cada Jurisdicción satisface el derecho a la tutela judicial efectiva, pero desde una configuración que puede diferir respecto a otras. Probablemente, el mencionado autor se está refiriendo a la reducción de la legitimación impugnatoria, pero éso ya ha sido abordado en un apartado anterior, al que se hace la oportuna remisión.

1.4.5.-Ampliacion de la Jurisdicción del TC, a este supuesto.

[883] MUCHOZ MACHADO, S., *Crítica de la exclusión de las normas fiscales…*en VVAA *El Blindaje…*, obra citada, página 45.

También han existido críticas[884] consistentes en que el artículo 161-1-d) de la CE no sirve para dar cobertura a esta reforma de la Ley Orgánica 1/2.010, ya que altera el modelo de justicia constitucional contemplado en la CE, y, por tanto, la vulnera.

Pero el artículo 161-1-d) de la CE dispone que "el TC tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer", entre otras, "de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las Leyes Orgánicas". Este precepto no limita los supuestos de posible atribución futura al TC, sino que simplemente se remite a "las Leyes Orgánicas". Por tanto, son éstas las que tienen en su mano ampliar la jurisdicción del TC. Todo intento de limitar el ámbito de esa posible ampliación so pretexto de un pretendido régimen jurídico de configuración constitucional del TC, derivado de la regulación de la CE, choca frontalmente con la letra del referido artículo 161-1-d).

Por consiguiente, estimamos que la reforma del TC, operada mediante la Ley Orgánica 1/2.010, realiza una ampliación de su jurisdicción plenamente acorde con la previsión constitucional que implica dicho precepto.

Recientemente, la práctica legislativa estatal ha venido a corroborar esa interpretación. En efecto, la Ley Orgánica 15/2.015, de 16 de octubre (del Estado), de Reforma de la LOTC, para la ejecución de las resoluciones del TC como garantía del Estado de Derecho, le ha atribuído, entre otras, la potestad de "acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleado públicos de la Administración responsable del incumplimiento de una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción", "durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal".

[884] FANLO LORAS, A., *El blindaje de las normas forales…* en VVAA *El Blindaje…*, obra citada, página 166.

Sin perjuicio de las opiniones negativas[885] de que ha sido objeto esa nueva Ley, lo cierto es que su contenido hace desvanecerse a toda la crítica del sector doctrinal contrario a la ampliación de la jurisdicción del TC mediante la Ley Orgánica 1/2.010.

2.-EVALUACION Y PERSPECTIVAS.

2.0.-Planteamiento.

Como colofón de este trabajo, se realizan unas reflexiones sobre la evaluación y perspectiva de la Norma Foral.

Se destaca su singularidad en la perspectiva comparada extraestatal, y se pone de manifiesto que no es el único caso en el escenario más próximo, en el que también cabe observar algún otro supuesto, también dotado de una posición singular.

Igualmente se destaca su singularidad en la perspectiva comparada intraestatal, y se describen las analogías y diferencias con Navarra.

El más elemental análisis evaluatorio de la Norma Foral, hace imprescindible saber cómo se ha llegado a la situación actual, y cual sea el juicio crítico que ella nos merezca.

Todo ello en aras de la formulación de una perspectiva de futuro, que viene marcada por el conocimiento jurisprudencial de las propiedades de la ley formal, para la Norma Foral, que reclama, como siguiente paso a dar, el de la aceptación de que se trata de una disposición con valor y rango de ley formal.

[885] RUBIO LLORENTE, F., *Análisis en defensa de un Tribunal amenazado",* en periódico semanal AHORA, nº 1, de 18 de septiembre de 2.015, página 3, en relación al texto de la Proposición de Ley que ha dado lugar a esta Ley, que es el mismo que el de ésta, dice: "si, como algunos han dicho, una de las razones de la iniciativa es ahorrar al Gobierno el coste político de acudir al artículo 155 (de la CE) echando esa carga sobre el TC, sólo habrá conseguido destruirlo".

2.1.-Evaluación en perspectiva comparada extraestatal.

2.1.1.-El artículo 152-3 de la CE, y las Constituciones de nuestro entorno.

ENTRENA CUESTA[886], al comentar el artículo 152-3 de la CE, y dentro de su apartado de "Derecho Comparado", dice: "no hemos encontrado preceptos análogos en las Constituciones más próximas a la nuestra".

Desde luego, son las Constituciones las que están al servicio de los países, y no al revés. Por ello, las referencias del derecho comparado han de ser tomadas, siempre, así, o sea, como una pura referencia, de ilustración sobre su existencia, y no para la importación automática.

La CE ha pretendido ser un instrumento de resolución y superación de la importante problemática de vertebración territorial que ha padecido el Estado Español, sobre todo desde el advenimiento de los principios liberales a comienzos del siglo XIX. Por ello, no es ilógico que dicha CE haya incluído un precepto de estas características, independientemente de lo acontecido al respecto en las Constituciones de nuestro entorno.

Pero, además, dicha circunstancia se encuentra perfectamente alineada con la interpretación que hemos deducido para ese precepto constitucional en el presente trabajo.

Es probable que las Constituciones más próximas no hayan visto la necesidad de incorporar una previsión como la del artículo 152-3 de la CE, para que sirva de soporte a entes territoriales descentralizados propios del género de la Administración Local, pues para ello suele bastar con la legislación ordinaria.

---

[886] ENTRENA CUESTA, R., *Comentario al artículo 152-3 de la CE,* en VVAA *Comentarios a la Constitución* (GARRIDO FALLA, F., y OTROS), Civitas, segunda edición 1.985, página 2.293.
Idem tercera edición 2.001, página 2.597.

Mientras que la CE, que también tenía esa misma posibilidad, optó por la inclusión de este artículo 152-3 de la CE, lo que induce a pensar que respondía a una operatividad mayor que la propia de las EELL, para cuya creación es suficiente la legislación ordinaria.

Y es plenamente coherente con ello la justificación que esgrimió el autor de la enmienda que dio lugar a este artículo 152-3 de la CE, que procede volver a traer a este lugar: "la Constitución debe ser entendida como una Constitución abierta, como texto que facilita la capacidad creadora, la creación para articular y dar cauce a las fuerzas potenciales que guardan aún nuestros pueblos".

Todo ello pone de manifiesto la singularidad de este artículo 152-3 de la CE, en el tratamiento jurídico de las cuestiones territoriales, singularidad en la que encaja perfectamente la también singularidad de los TTHH del País Vasco, como territorios forales.

2.1.2.-El caso de la Región Italiana del Alto Adige.

Al tratar de la cuestión del valor y rango de ley formal, de las disposiciones de las Juntas Generales, parte de la doctrina ha traído la situación de la Región italiana del Trentino-Alto Adige. Se trata de una Región italiana de Estatuto especial, compuesta por dos Provincias de Bolzano y Trento, a las que aquel Estatuto atribuye potestad legislativa formal, o sea, potestad para dictar normas legislativas[887], lo que hace que tengan una posición similar a la de las Regiones.

LEGUINA VILLA[888] fue pionero, y dice sobre ello lo siguiente:

[887] T.MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto Regionale Milano-DOTTA.GIUFFRÈ EDITORE,* Settima edizione, 2.005, parte cuarta, capítulo segundo, apartado 10, *Le leggi provinciali,* página 199.

[888] LEGUINA VILLA, J. *Los TTHH vascos: poderes normativos…,* artículo citado, página 68.

> "Como una rigurosa excepción en el panorama del Derecho constitucional europeo occidental, ésta es la situación en que efectivamente hoy se encuentran en Italia las provincias de Bolzano y Trento, las cuales, no obstante su pertenencia a la región del Trentino-Alto Adige, cuentan con potestad legislativa propia en un considerable número de materias, tras la reforma del Estatuto de Autonomía por Ley constitucional de 10 de noviembre de 1.971, número 1 (arts. 11, 12 y 12 bis), lo que, por lo demás, ha conducido a la doctrina científica de aquel país, a considerar ambas provincias (que de tales sólo conservan el nombre) como auténticas y verdaderas entidades regionales en todo análogas a otras regiones de estatuto especial.
>
> Mas como ya se ha visto, nada parecido ocurre en la Constitución española de 1.978 y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco…".

DIEZ-PICAZO GIMENEZ[889] dice, también, lo siguiente:

> "Vale la pena señalar incidentalmente que, según este modo de ver las cosas, la producción normativa en el País Vasco sería similar a la existente en la región italiana Trentino-Alto Adige: allí no sólo la región posee potestad legislativa, sino que también la tienen las provincias de Trento y Bolzano, que la componen. Es verdad, sin embargo, que el Estatuto de Autonomía del Trentino-Alto Adige –que tiene rango de ley constitucional de la Republica Italiana, al igual que los demás estatutos de regiones con autonomía especial- afirma de modo explícito e inequívoco que las dos provincias mencionadas disponen de auténtica potestad legislativa."

GORDILLO PEREZ y MUGICA ALCORTA[890] dicen, igualmente, lo siguiente:

> "El ejemplo italiano da para pensar: la atribución de competencia legislativa a los TTHH se hace ex Estatuto no ex Constitucione"

[889] DIEZ-PICAZO GIMENEZ, L., *Notas sobre el blindaje de las normas forales fiscales,* en VVAA *El privilegio jurisdiccional…,* página 79.

[890] GORDILLO PEREZ, L.I, y MUGICA ALCORTA, R., *Introducción al sistema normativo foral de los TTHH: consideraciones y propuestas*, en VVAA *El poder normativo de Bizkaia…,* obra citada, páginas 22 y 24.

LEGUINA VILLA apunta que es “una rigurosa excepción en el panorama del Derecho Constitucional europeo occidental”; y los tres autores citados observan que esa potestad legislativa de las Provincias está reconocida expresamente en el Estatuto de dicha Región del Trentino-Aldo Adige, lo que opinan que no concurre en este caso de los TTHH.

En nuestra opinión, cabe hacer dos consideraciones:

a)En primer lugar, que esa situación de las citadas Provincias de Bolzano y Trento, deriva, al parecer, del Acuerdo De Gasperi-Gruber, Ministros de Relaciones Exteriores de Italia y Austria, respectivamente, de 1.946, denominado Acuerdo de París, con la finalidad de protección de los germanófonos, el cual permitió que Tirol del Sur y Trento continuaran siendo parte de Italia, pero con una autonomía importante. Evidentemente, esto supone una circunstancia singular en el escenario regional italiano. Pues bien, los TTHH, en razón a su foralidad constitucional, también se encuentran en una circunstancia muy particular en el escenario autonómico y territorial español. Aunque se trata de circunstancias diferentes, ambas tienen en común que se trata de circunstancias específicas de unos territorios, y ambas gozan de una importante singularidad en el seno de sus respectivos Estados. Si una situación similar puede justificar que las Provincias de Bolzano y Trento tengan potestad legislativa formal, otra situación singular puede justificar que los TTHH tengan potestad legislativa formal.

b)En segundo lugar, estimamos que no existe la diferencia apuntada por dichos autores, de que allí la potestad legislativa provincial se encuentra atribuída en el Estatuto de la Región del Trentino-Alto Adige, y aquí no. Dada la exposición realizada en este trabajo, estimamos que el EAPV atribuye potestad legislativa formal a los TTHH, aunque lo haga de modo “implícito”. La diferencia entre los dos supuestos puede consistir en que, en cuanto a las Provincias del Trentino-Alto Adige, la atribución de potestad legislativa formal se realiza por el Estatuto de su Región de modo “explícito”, mientras que, en lo que concierne a los TTHH, la

atribución de potestad legislativa formal se realiza por el EAPV de modo “implícito”. Pero atribución de potestad legislativa formal, al fin y al cabo.

En consecuencia, la potestad legislativa formal de las Provincias de Bolzano y Trento, puede ser tenida como un precedente válido de que una singularidad puede dar lugar a una situación así, como puede ocurrir en los TTHH, que también están inmersos en otra singularidad, que es la protección de los derechos históricos de los territorios forales.

2.2.-Evaluación en perspectiva comparada intraestatal.

2.2.1.-Panorámica autonómica.

En la panorámica autonómica del Estado Español, los entes públicos territorialmente descentralizados existentes en el seno de las CCAA, pertenecen a la Administración Local.

Desde esta perspectiva, la potestad legislativa formal de los TTHH, vienen a ser una excepción en dicha Organización Territorial subautonómica, como lo es, también, la situación de las descritas Provincias de Bolzano y Trento en el escenario regional italiano.

Pero esa excepción se produce, precisamente, porque los TTHH son territorios forales amparados por la Disposición Adicional Primera de la CE. He ahí su singularidad, de la que carecen otros territorios españoles.

Por ello, la singularidad de los TTHH no debe ser vista como una mera situación de excepción en la panorámica autonómica española, sino como una consecuencia natural de la también singular foralidad constitucional actualizada.

2.2.2.-El caso de Navarra.

Se ha planteado que la situación de los TTHH es la misma que la de la Comunidad Foral de Navarra, y, por tanto, que deberían tener potestad legislativa formal, como la tiene dicha Comunidad Foral; pues todos ellos tienen el denominador común de la foralidad amparada por la Disposición Adicional Primera de la CE.

Pero la jurisprudencia, y una parte de la doctrina, han rechazado ese planteamiento, diciendo que Navarra tiene la naturaleza de CA, y los TTHH no la tienen, lo que marca una importante diferencia, ya que las CCAA tienen atribuída potestad legislativa formal según sus respectivos Estatutos de Autonomía, y los TTHH, no.

La jurisprudencia[891] ha señalado una similitud, a este respecto, entre la situación de Navarra antes de la LORAFNA, y los TTHH después del EAPV. El período anterior a la LORAFNA se caracteriza porque las Instituciones de Navarra carecían de la potestad legislativa formal, pero venían ejerciendo las facultades normativas que les reconocía el Convenio Económico, incluso en el ámbito de la reserva material de ley. Y dicha jurisprudencia ha comparado esa situación de Navarra antes de la LORAFNA, con la situación de los TTHH después del RFA contenido en el EAPV.

Todo ésto ha sido tratado en un lugar anterior de este trabajo[892], al que hacemos la oportuna remisión a fin de no incurrir en repeticiones innecesarias. Allí se ha dicho que la situación de Navarra antes de la LORAFNA podría ser la misma que la de los TTHH antes del EAPV (o, mejor dicho, que la del THA, pues entonces era el único que tenía Concierto Económico), pero no la de después del EAPV, por la atribución, aún “implícita”, de la potestad legislativa formal que se ha acreditado en el presente trabajo.

[891] STS de 30 de septiembre de 1.995 (RJ\1995\6856), FJ-2 y 3.
STS de 19 de diciembre de 2.003 (RJ\2003\9543), FJ-4, párrafos 12, 13, 14, 15, 16 y 17.
[892] Capítulo 6, apartado 4.2.4.

Por ello, y dado que los TTHH no son CAPV (como “CAPV-Organización”), no puede decirse que su situación sea la misma que la de la Comunidad Foral de Navarra sobre este extremo.

Pero ello no significa que los TTHH no puedan tener potestad legislativa formal. Evidentemente, al no ser CCAA (en el sentido de “CA-Organización”), esta cualidad no es cauce para la disponibilidad de dicha potestad por parte de los TTHH. Pero se ha acreditado que existen otras normas (artículo 152-3 de la CE, en el régimen común; y Disposición Adicional Primera de la CE, en el régimen foral), que no necesitan de la identidad institucional de CA para los TTHH.

Por esa razón, el que los TTHH no puedan ser asimilados a la Comunidad Foral de Navarra en este aspecto, no les priva de la potestad legislativa formal, aunque la tendrán por otros caminos.

2.3.-Evaluación de la situación actual.

2.3.1.-Formación de la situación actual.

La cuestión arranca del EAPV, que realiza una configuración institucional de los TTHH, conforme al RFA, marcadamente singular: les atribuye competencias exclusivas sobre materias sometidas a reserva material de ley; incluye elementos suficientes para pensar que no tienen la identidad institucional de Provincias, sino otra distinta; y determina que sus órganos representativos sean elegidos conforme a criterios de sufragio universal, libre, secreto y de representación proporcional, con lo que se erigen en Instituciones representativas de su respectiva ciudadanía, que es lo que caracteriza a las Instituciones que dictan disposiciones con valor y rango de ley formal.

A partir de ahí, las disposiciones de los propios TTHH determinan su organización institucional compuesta por las Juntas Generales y la Diputación Foral, y diseñan un tipo de Fuente del Derecho, la Norma Foral, como la disposición

de las Juntas Generales, de mayor valor y rango respecto a las disposiciones reglamentarias de la Diputación Foral.

Ante esta configuración, y a falta de una explicitación en el texto del EAPV, se plantea cuál sea el valor y rango de la Norma Foral de las Juntas Generales.

La jurisprudencia ha admitido que la Norma Foral puede regular en el ámbito de la reserva material de ley, y lo puede hacer desplazando a la legislación del Estado, también en esa reserva, como si fuera la propia legislación estatal. O sea, reconociendo que la Norma Foral tiene una operatividad similar a la de la ley formal del Estado y de las CCAA.

Pero la unanimidad de la jurisprudencia (TC, TS, TSJPV, TSJN), y la generalidad de la doctrina (con alguna excepción), a pesar de la operatividad expuesta, han negado que la Norma Foral tenga valor y rango de ley formal, pues consideran que sólo lo tienen las leyes del Estado y de las CCAA, porque entienden que sólo está atribuído a ellas.

Descartado el valor y rango de ley formal, las citadas doctrina y jurisprudencia han considerado que la Norma Foral tiene el valor y rango de reglamento.

Si se hubiera estimado que su valor y rango de reglamento era el propio de un reglamento ejecutivo, ello habría producido una importante reducción de las competencias atribuídas a los TTHH como exclusivas, porque la Norma Foral no podía haber regulado la parte de las materias sometidas a la reserva material de ley, objeto de dichas competencias, de manera que dicha parte habría quedado fuera de la competencia de los TTHH; por ejemplo, así habría ocurrido con una muy importante extensión de la regulación potencial derivada del Concierto Económico.

Pero la doctrina (con alguna excepción) y la jurisprudencia han descartado que la Norma Foral sea un reglamento ejecutivo, por lo que han buscado otra

Fuente del Derecho, intentando compatibilizar la operatividad de la Norma Foral, similar a la de las leyes del Estado y de las CCAA, con la naturaleza de la Norma Foral como reglamento. De este modo, han dirigido la mirada al reglamento autónomo o al reglamento independiente.

El reglamento independiente se caracteriza porque aparece al margen de la ley formal, y puede regular una materia completa sin necesidad de habilitación de la ley formal. Pero tiene su límite en la reserva material de ley, y, además, independientemente de ella, si la ley aparece en ese espacio, con su superioridad jerárquica, se impone al reglamento con aptitud derogatoria del mismo.

En nuestro caso, la jurisprudencia estima que la Norma Foral puede regular la reserva material de ley; y, además, acepta que no cabe la interferencia de ninguna ley formal, estatal o autonómica, ya que la Norma Foral se conecta directamente al EAPV y al Concierto Económico, a través de la competencia exclusiva que atribuyen a los TTHH. Por tanto, el reglamento independiente, además de ser una Fuente del Derecho extraña o prohibida en nuestro Derecho, su intento de localización en la Norma Foral es incompatible con las dos características de la misma que se han mencionado al comienzo de este párrafo, por lo que malamente puede ser ésa su naturaleza jurídica.

La segunda de las dos características indicadas, ha conducido a pensar, más bien, en el reglamento autónomo, que es, precisamente, el que se singulariza por estar directamente vinculado a las disposiciones del marco jurídico-político superior (aquí, el EAPV y el Concierto Económico), sin la presencia de ley formal ninguna del Estado o de la CAPV. Pero ello presupone la existencia de una reserva reglamentaria, a favor de los TTHH, que la jurisprudencia ha negado por contraria a nuestro Derecho, también en su tradición y actualidad. No obstante lo cual, sigue sustentándose esta naturaleza jurídica.

Ante esa situación, se ha propuesto, también, que la Norma Foral es una “ley material”. Pero esta figura, ajena a nuestro Derecho, tampoco resuelve la

problemática sobre el valor y rango formal, como es la que tiene dicha Norma Foral con el de reglamento.

Para superar esa situación, se ha llegado a pensar en que la Norma Foral, como Fuente del Derecho específica, hunde sus raíces en el régimen foral, de modo que hay que mirar a la Disposición Adicional Primera de la CE, como al soporte último de su configuración peculiar y distinta a las Fuentes del Derecho del régimen común.

Dada la consideración de la Norma Foral como un reglamento, a pesar de las vueltas sobre su tipo concreto, la impugnación de la Norma Foral de las Juntas Generales ha venido siendo conocida por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Dentro de ésta, y de acuerdo con su propio régimen jurídico, la Norma Foral, en materia tributaria, ha venido siendo objeto de una amplia batería de impugnaciones, sobre todo por las vecinas CCAA de La Rioja y de Castilla y León, esgrimiendo fundamentalmente la infracción de la regulación de la UE sobre las ayudas de Estado por el “efecto frontera” que han atribuído a diversas normas jurídicas tributarias adoptadas por los TTHH en base al Concierto Económico. Todo ello, con el portal de entrada de la “legitimación” que rige para las impugnaciones de reglamentos en vía contencioso-administrativa. Mientras que leyes formales del Estado y de las CCAA, con el mismo contenido, sólo podían ser impugnadas ante el TC, y conforme a una muy restringida legitimación, muchísimo menor que la de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para los reglamentos.

En este contexto, el Estado ha dictado la Ley Orgánica 1/2.010, que ha atribuído la impugnación de las Normas Forales fiscales al TC, aunque remarcando, en su Preámbulo, que las mismas no son más que disposiciones reglamentarias, pero admitiendo la misma operatividad que las leyes formales con idéntico o similar contenido. Y, consiguientemente, las ha excluído completamente de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pero esa modificación se ha ceñido a las Normas

Forales fiscales, de modo que las Normas Forales no fiscales continúan en el ámbito impugnatorio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Esta reforma ha levantado una importante polvareda, y ha hecho resurgir el debate sobre el valor y rango de la Norma Foral. Las objeciones que se vienen formulando tienen, todas ellas, en mayor o menor medida, una clara relación con esta cuestión del valor y rango de dicha Norma Foral.

Los detractores de la reforma sostienen que constituye una disfunción de la justicia constitucional, el que se le atribuya el conocimiento de la impugnación de disposiciones con valor y rango reglamentario. A partir de ahí, cuestionan la constitucionalidad de esta ampliación de la Jurisdicción del TC, critican la reducción del parámetro de evaluación jurídica de la Norma Foral al aspecto de constitucionalidad, y la consiguiente exclusión de los parámetros de legalidad, defienden su carácter discriminatorio respecto a la impugnación contencioso-administrativa de otros reglamentos, apuntan la inconsistencia de la divisoria impugnatoria de las Normas Forales fiscales y no fiscales…. Las CCAA citadas han interpuesto Recurso de Inconstitucionalidad contra esa Ley Orgánica, que aún se encuentra en tramitación, pendiente de que el TC dicte sentencia.

2.3.2.-Juicio crítico.

Llegado a este punto, procede hacer balance de la ya dilatada experiencia de este tipo de disposición de los TTHH.

LEGUINA VILLA[893] fue pionero en darse cuenta de que, aún en su consideración como reglamento, la Norma Foral no podía reputarse como un reglamento cualquiera, y tuvo el mérito de situarlas en la órbita del reglamento autónomo, descartando tanto el estrecho reglamento ejecutivo, como el insuficiente reglamento independiente.

[893] LEGUINA VILLA, J., *Los TTHH vascos: poderes normativos*…, obra citada, páginas 66-67.

Poco después, FERNANDEZ RODRIGUEZ[894] expresaba la misma opinión. Y la inmensa mayoría de la doctrina, y la jurisprudencia, asumían, también, el mismo criterio de considerar a la Norma Foral como reglamento autónomo.

Pero, teniendo en cuenta la similar operatividad de la Norma Foral de las Juntas Generales respecto a las leyes formales del Estado y de las CCAA, la doctrina y la jurisprudencia han venido reconociendo a la Norma Foral las propiedades de la ley formal (regulación en el ámbito de la reserva material de ley, inexistencia de las leyes del Estado y de la CAPV en el ámbito de sus competencias exclusivas, impugnación de las Normas Forales fiscales ante el TC,…), aunque siempre como reglamento; o sea, admitiendo aquellas propiedades del valor y rango de ley formal, pero negando que lo tengan.

Esas propiedades propias de la ley formal, al ser admitidas en un reglamento, constituyen importantes disfunciones en el régimen jurídico de éste, cuyo precio se paga con tal de no aceptar que la Norma Foral tiene valor y rango de ley formal. Pero no deja de ser un “parcheo” para salvar la situación.

Sin embargo, existen argumentos importantes para considerar que la Norma Foral de la Juntas Generales tiene ese valor y rango de ley formal, o sea, que es una ley formal como cualquier otra, y a su esclarecimiento y acreditación se dedica el presente trabajo.

Resulta comprensible que, en la época próxima a la aparición del EAPV, se pensara en el reglamento autónomo como el valor y rango de la Norma Foral. Se acababa de salir de un Estado unitario, en el que la potestad legislativa formal residía, única y exclusivamente, en el propio Estado. La entonces recientemente inaugurada potestad legislativa de las CCAA, constituía una auténtica novedad. Y la Norma Foral es una disposición de los TTHH, que no son CAPV (entendida en

[894] FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R., *Los derechos históricos de los territorios forales,* obra citada, página 145.

sentido estricto, como “CAPV-Organización”). Todo ello pudo influir en dirigir la mirada al reglamento autónomo como el de mayores posibilidades reguladoras fuera de la ley formal, y dentro del valor y rango de mero reglamento.

Pero han transcurrido más de treinta años desde entonces, y ha habido mucho tiempo para digerir el régimen específico de los TTHH, y el marco jurídico-político en el que se insertan, y para habernos familiarizado con todo ello; la distribución territorial de la potestad legislativa formal es vista como algo absolutamente normal en nuestro mundo público en la actualidad; sin embargo, las citadas disfunciones siguen estando ahí, y, cada vez que aparece alguna nueva disposición reverdece el debate sobre el valor y rango de la Norma Foral, y, además, lo hace con toda la intensidad de la acumulación de las disfunciones y críticas aparecidas a lo largo de su recorrido. Así ha ocurrido recientemente, con la Ley Orgánica 1/2.010, al atribuir al TC el conocimiento de las impugnaciones de las Normas Forales fiscales.

Por ello, pensamos que ahora, varias décadas después, la situación ha devenido insostenible, y ha llegado el momento de resolver ese tema del modo adecuado, de una vez por todas.

2.4.-Perspectiva de futuro: imperiosa necesidad de aceptación de que la Norma Foral de las Juntas Generales es la “ley formal foral” de los TTHH.

La solución de este problema pasa por la aceptación de que la Norma Foral de las Juntas Generales es la “ley formal foral” de los TTHH.

Empleamos el término “aceptación” porque entendemos que ya se ha producido su reconocimiento jurídico según los argumentos que se han ido exponiendo en este trabajo. Hay reconocimiento por el ordenamiento jurídico, pero no hay aceptación real por los operadores jurídicos llamados a aplicarlo.

Sin embargo, la problemática derivada de las mencionadas disfunciones, hace que sea imperiosa la necesidad de que se produzca esa aceptación, a fin de que la Norma Foral opere con normalidad en el tráfico jurídico.

2.5.-Modalidades de la aceptación.

2.5.1.-El EAPV, paso obligado.

Anteriormente[895] se ha acreditado que el EAPV es el instrumento apto, idóneo y suficiente, para el reconocimiento de la potestad legislativa formal de los TTHH, y ello, tanto desde la perspectiva del régimen común (artículo 152-3 de la CE), como desde la perspectiva del régimen foral (Disposición Adicional Primera de la CE).

También se ha acreditado[896] que el EAPV ha realizado ese reconocimiento de la potestad legislativa formal a los TTHH, de modo implícito, pero real y efectivo. Por ello, no hace falta volver a reconocerla. Lo que hace falta es que se acepte que dicho reconocimiento ya se ha producido, y que las disposiciones de los TTHH tienen valor y rango de ley formal.

Dado que el reconocimiento de la potestad legislativa formal de los TTHH pertenece al EAPV, la aceptación de aquélla habrá de tener alguna relación con éste.

Consideramos que dicha aceptación puede producirse de una doble posible manera:

a)Interpretación del EAPV por el TC y el Poder Judicial.

b)Explicitación en el contenido del EAPV.

[895] Capítulo 6, apartado 1.1.
[896] Capítulo 6, particularmente en los apartados 2 y 4.

2.5.2.-Interpretación del EAPV por el TC y el Poder Judicial.

El TC[897] es el intérprete supremo de la CE. Y corresponde al Poder Judicial la interpretación y aplicación de las leyes y los reglamentos.

Por ello, una modalidad de aceptación de que los TTHH tienen reconocida la potestad legislativa formal por el EAPV, consiste en que el TC y el Poder Judicial interpreten dicho EAPV en ese sentido.

Esta modalidad de aceptación tiene la ventaja de que, al ser una interpretación "definitiva" (equivalente a no cuestionable en vía procesal posterior), toda la sociedad, pública y privada, ha de estar a ella, lo que conduce a que la aceptación jurisdiccional tenga un efecto de proyección general.

Pero tiene el inconveniente de que no existe garantía jurídica alguna de que una interpretación jurisdiccional se mantenga en el tiempo. Ni siquiera lo exige el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que reconoce el artículo 24-1 de la CE, el cual solamente obliga a "motivar" el cambio jurisprudencial.

2.5.3.-Explicitación en el contenido del EAPV.

Para que la aceptación de la potestad legislativa formal de los TTHH sea incontrovertible, sería necesario que viniese explicitada en el mismo EAPV. Se ha acreditado antes que el reconocimiento de dicha potestad se encuentra en el EAPV de modo "implícito"; ahora, se trataría de que también lo "explicitase".

Para quienes consideran que el EAPV no atribuye la potestad legislativa formal a los TTHH, esta aceptación vendría a ser el reconocimiento jurídico de tal potestad. Pero como pensamos que tal reconocimiento ya está realizado en el EAPV, aunque "implícitamente", dicha aceptación en su contenido sólo sería su

[897] Artículo 1-1 de la LOTC.

"explicitación". Aunque no encontramos trascendencia práctica en esa diferencia. Bien como "reconocimiento", bien como "explicitación", en adelante sería indubitada la potestad legislativa formal de los TTHH.

La inserción de esa aceptación en el EAPV solamente se podría realizar con su modificación. Algunos autores desaconsejan ese camino, porque su tramitación no es sencilla. Pero sería el medio más seguro.

A tal efecto, podría aprovecharse el debate sobre el autogobierno del País Vasco, que se está produciendo ahora en el seno del Parlamento Vasco, en la idea de que terminará en el planteamiento de alguna reforma estatutaria, en la que bien podría incluirse este extremo, dejando zanjado el tema de modo definitivo y "para siempre".

JIMENEZ ASENSIO[898] también coincide con el paso obligado por el EAPV. Dice que "se habrían de dar los siguientes pasos"; "el primero consistiría en que se reflejaran en el propio EAPV (a través de su procedimiento de reforma o, en su caso, en la futura e hipotética elaboración de un nuevo Estatuto de Autonomía) las líneas maestras de cuál es la organización institucional de los Territorios Históricos, las fuentes del Derecho que se pueden producir en esos territorios, las reglas de ordenación entre el ordenamiento de las instituciones comunes y de los territorios, y el control jurisdiccional de esas fuentes del Derecho…"; "el segundo estribaría en reformar en paralelo la LOTC…".

El segundo paso señalado por el citado autor, la reforma de la LOTC, ya se ha producido. Queda el primero. Este autor no ha citado la posible interpretación del EAPV, como otra vía de aceptación de la potestad legislativa formal de los TTHH, que se defiende en el presente trabajo como otra vía posible, aunque poco probable, vistos los pronunciamientos jurisdiccionales habidos hasta ahora. Pero tal vía interpretativa también tiene una referencia en el EAPV según se ha dicho.

---

[898] JIMENEZ ASENSIO, R., *La norma foral en el sistema de Fuentes del Derecho,* en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa*…, obra citada, página 169.

2.5.4.-Crítica de otras opciones planteadas.

GORDILLO PEREZ y MUGICA ALCORTA[899] dicen que, a lo largo del proceso de elaboración de la Ley Orgánica 1/2.010, se insinuaron tres formulas para asignar a la Norma Foral, formalmente y por medio de una disposición adecuada, el rango de ley, que fueron las siguientes:

a)La fórmula de la intervención del Parlamento Vasco, a través de un trámite final de ratificación, una vez completada la elaboración de la Norma Foral, trámite de remate que asignara a ésta la condición de Ley (por lo tanto, en este caso, el contenido lo fija el órgano foral, pero el rango lo atribuye esa intervención final del Parlamento, en un acto de <<asunción>> de la Norma Foral).

b)La modificación de la Ley (vasca) de Territorios Históricos, suprimiendo su previsión de que sólo el Parlamento Vasco aprueba Leyes en el ámbito de la Comunidad Autónoma y reconociendo tal potestad legislativa también a las Juntas Generales de los Territorios Históricos forales.

c)La fórmula de la modificación de la Constitución y del Estatuto de Autonomía del País Vasco, para reconocer esa potestad legislativa a las instituciones forales.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA[900] sostiene la inviabilidad de la equiparación de las Normas Forales a las leyes a través de la actuación del Parlamento Vasco, y considera que la modificación de la LOTC es el cauce natural para hacer efectiva la equiparación procesal de las Normas Forales a las leyes.

---

[899] GORDILLO PEREZ, L.I. y MUGICA ALCORTA, R., *Introducción al sistema normativo foral…* en VVAA *El poder normativo de Bizkaia…*, obra citada, página 20.

[900] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *La reserva al TC…,* en VVAA *El privilegio jurisdiccional…* obra citada, página 114.

También pensamos que la actuación del Parlamento Vasco, de cualquier manera, no es apta para lograr la aceptación de la potestad legislativa formal de los TTHH, por varias razones:

a)La CAPV carece de competencia sobre el valor y rango de las disposiciones de los TTHH[901], por lo que la actuación de su Institución Parlamento Vasco es irrelevante a este respecto.

b)La CAPV también carece de competencia sobre las materias en las que se pretendería que el Parlamento Vasco "ratificara" o "completara" el contenido de la Norma Foral reguladora de dichas materias (por ejemplo, las del Concierto Económico).

c)La derogación del artículo 6-2 de la LTH supondría eliminar un precepto inconstitucional. Pero no depende de ello que los TTHH tengan o no potestad legislativa formal. Por éso, la inclusión, en la LTH, de la explicitación de la potestad legislativa formal de los TTHH, tampoco zanjaría definitivamente el tema; pero es indudable que ayudaría a interpretar el EAPV en el mismo sentido.

La única vía idónea y segura es la explicitación realizada en el contenido del EAPV, mediante su modificación o reforma.

Obviamente, también sería válida una modificación o reforma de la CE, pero entraña un medio más problemático que el del EAPV, y ello, tanto desde el punto de vista jurídico como político.

2.6.-Razones para la aceptación.

2.6.1.-Factores que han contribuído a que el entorno sea más proclive a la aceptación.

[901] Capítulo 7, apartado 1.1.2.

Desde el EAPV, y, asimismo, desde la primera regulación de los TTHH sobre su Norma Foral, se ha producido un importante cambio del entorno en que se desenvuelve la misma como Fuente del Derecho.

En primer lugar, el sentimiento progresivo de la importancia del régimen foral, desde su consideración entonces por muchos como una “antigualla”, en ese debate falso que ha contrapuesto la foralidad a la autonomía, entendida ésta como el signo de la modernidad; hasta la creciente opinión actual sobre la potencial utilidad foral para regular, incluso, aspectos esenciales del marco jurídico-político y del autogobierno del País Vasco. Navarra es un buen ejemplo de esa relevancia del régimen foral; y también lo es el concepto de “nación foral” acuñado por el Lehendakari Urkullu recientemente (del que daba cuenta la prensa hace poco). Ello proporciona un entorno más proclive a la aceptación de la potestad legislativa formal de los TTHH, que hace treinta años.

En segundo lugar, el acercamiento progresivo de la configuración de los TTHH a la posición de la CAPV. Desde su identidad institucional localizada entre las EELL en un principio, hasta el abandono de la órbita local, y la búsqueda de aquella identidad en una entidad política, en una parte de la CAPV (entendida como “CAPV-Comunidad”), o en el régimen foral, todas ellas opciones cercanas a la posición de la CAPV (entendida aquí como “CAPV-Organización”); o la identidad institucional de “subcomunidad foral uniprovincial” que se sostiene en este trabajo como una CTP de la CAPV. Todo ésto, acompañado de un sistema de competencia foral, cuya delimitación recuerda a la de la competencia de la CAPV. Y con una estructura institucional, de Juntas Generales y Diputación Foral, con evidente similitud a la de la CAPV, compuesta fundamentalmente por el Parlamento Vasco y el Gobierno Vasco. Sin que sea desdeñable el nuevo criterio jurisprudencial del TS sobre la competencia de los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para conocer impugnaciones de actuaciones de los TTHH derivadas de su competencia foral, como si se tratara de actuaciones emanadas de la CAPV. Ello proporciona, también, un entorno más proclive a la aceptación de la potestad legislativa formal de los TTHH, que hace treinta años.

Será más fácil admitir que la Norma Foral es una “ley formal foral” de los TTHH, cuanto más cerca estén éstos de la CAPV.

En tercer lugar, queremos que constituya otro factor, el de la potencialidad del régimen común a este respecto, basada en el artículo 152-3 de la CE, que entendemos no ha sido aprovechada hasta ahora, y que ponemos encima de la mesa mediante este trabajo. Procede volver a recordar, una vez más, la enmienda de la que proviene el texto de ese precepto constitucional, que tenía la siguiente justificación: “la Constitución debe ser entendida como una Constitución abierta, como texto que facilita la capacidad creadora, la creación para articular y dar cauce a las fuerzas potenciales que guardan aún nuestros pueblos; por otra parte, la constatación empírica de que en muchas nacionalidades y regiones de España existen realidades territoriales, geográficas, con un conjunto socio-económico-político que aglutina y verifica en solidaridad el quehacer colectivo de los habitantes que en ella viven”. Esa frase es suficientemente elocuente por sí sola. Es como si el Señor Raventós, autor de dicha enmienda in voce, hubiera tenido en aquel momento en su cabeza a los entonces futuros TTHH vascos.

2.6.2.-Salida coherente y natural para la superación de todas las disfunciones de la situación actual.

La aceptación de la potestad legislativa formal de los TTHH es plenamente coherente con que la Norma Foral ya tiene reconocidas jurisprudencialmente las propiedades de la ley formal (la regulación de la reserva material de ley, la inexistencia de leyes formales del Estado o de la CAPV que se interfieran en la vinculación directa de la Norma Foral respecto al EAPV, la atribución al TC de la impugnación de las Normas Forales fiscales,…).

Por esa razón, dicha aceptación lograría la superación de todas las disfunciones de la situación actual, porque son disfunciones creadas por introducir en los reglamentos propiedades de la ley formal, a fin de hacer compatible que la

Norma Foral disponga de tales propiedades a pesar de continuar considerada con valor y rango de reglamento.

El valor y rango de reglamento de la Norma Foral se ha movido entre la inercia inicial (de no considerar otro valor y rango más que ése), y la distorsión del régimen reglamentario (al introducir en él propiedades de la ley formal). Ha llegado el momento de superar todo ello, y éso se consigue, precisamente, con la aceptación de la Norma Foral con valor y rango de ley formal.

Por todo ello, la referida aceptación de que la Norma Foral tenga valor y rango de ley formal, constituye la salida natural al desajuste derivado de las mencionadas disfunciones. Si la Norma Foral tiene las propiedades de la ley formal, es lógico que sea considerada con valor y rango de ley formal.

2.6.3.-Culminación de un proceso de reconocimiento progresivo de propiedades de la ley formal.

El reconocimiento jurisprudencial progresivo de propiedades de la ley formal, en la Norma Foral, constituye un auténtico proceso.

Desde el descarte inicial del reglamento ejecutivo, hasta el posterior abandono del reglamento independiente, en favor del reglamento autónomo; con un progresivo distanciamiento respecto de reglas esenciales en el régimen jurídico de los reglamentos (reserva material de ley, leyes interpuestas del Estado o de la CAPV, Jurisdicción del TC para las Normas Forales fiscales,…), hasta el punto de que, admitiendo esas propiedades de la ley formal, se están introduciendo auténticas disfunciones en el régimen jurídico de los reglamentos.

Este proceso ha dado lugar a un ambiente más proclive a la aceptación de la potestad legislativa formal de los TTHH, que hace treinta años. Ya que será más fácil admitir que la Norma Foral es una “ley formal foral” de los TTHH, si cuenta, ya, con las propiedades de la ley formal.

La culminación del proceso es, precisamente, la aceptación de que los TTHH disponen de potestad legislativa formal, y de que la Norma Foral es una ley formal foral. La siguiente estación del recorrido habido, en ese reconocimiento progresivo de propiedades de la ley formal, es esta aceptación del valor y rango de ley formal, para la Norma Foral.

Y, además, es la última estación.

2.7.-La "fruta está madura" para la aceptación.

2.7.1.-El escenario técnico-jurídico, como coordenada objetiva de la "fruta madura" para la aceptación.

Las razones para la aceptación, expuestas en el apartado anterior, constituyen el escenario técnico-jurídico, en el que se sitúa esta cuestión del valor y rango de la Norma Foral como ley formal foral de los TTHH.

Puede apreciarse que dicho escenario tiene unas características objetivas (por su relación con importantes elementos del régimen jurídico) que hacen más factible la aceptación de la Norma Foral con valor y rango de ley formal.

Por ello, puede afirmarse que el citado escenario técnico-jurídico es una coordenada objetiva de la "fruta madura" para la aceptación.

2.7.2.-La "traición del subconsciente", como coordenada subjetiva de la "fruta madura" para la aceptación.

En una ocasión, el TS[902] ha dicho: "mas la Ley Foral 3/1.984 se limita a establecer una competencia y no regula ningún procedimiento de elaboración de disposición", utilizando la expresión "Ley Foral 3/.1984", para referirse a la Norma

[902] STS de 8 de marzo de 1.997 (RJ\1997\2954), FJ-1, párrafo último.

Foral 3/1.984, de 30 de mayo, sobre el Gobierno y la Administración del THG. Probablemente se diga que se trata de un mero error, pero pensamos que no deja lugar a dudas sobre que le ha "traicionado el subconsciente" al autor de dicha expresión.

En otra ocasión el TSJPV[903], a propósito de un Decreto Foral de urgencia de la Diputación Foral del THG, con valor y rango de Norma Foral, ha dicho: "de lo expuesto puede ahora concluirse que simple razones de urgencia no son suficientes para que el Gobierno o el Consejo de Diputados de una de las Diputaciones Forales <<dicte Normas con rango de ley>>". Nuevamente aquí se dirá que se trata de un mero error, pero nuevamente aquí pensamos que le ha "traicionado el subconsciente" al autor de dicha expresión.

Bajo la apariencia de una anécdota (o, mejor dicho, dos), se pone de manifiesto un subconsciente preparado para la aceptación de la Norma Foral con valor y rango de ley formal.

Por ello, puede afirmarse, también, que esta "traición del subconsciente" es una coordenada subjetiva de la "fruta madura" para la aceptación.

2.7.3.-Hacer oficial lo que es normal en la operatividad de la Norma Foral.

Dado el reconocimiento jurisprudencial de las propiedades de la ley formal, en la Norma Foral, la aceptación de que es una disposición con valor y rango de ley formal, tiene la relevancia real de hacer oficial lo que es normal en la operatividad de la Norma Foral, parafraseando una célebre afirmación similar realizada en la época de la Transición Política[904].

[903] STSJPV 892/2.008, de 22 de diciembre (JT\2009\954), FJ-3, párrafo cuarto, inciso primero.

[904] La citada frase vino a ser la de hacer oficial lo que es normal a nivel de calle, y se atribuye al entonces Presidente del Gobierno Español, Don Adolfo Suárez, cuando pretendía justificar la introducción de elecciones democráticas para las Cortes Españolas, en la Ley 1/.1977, de 4 de enero, para la Reforma Política.

Desde aquí, ponemos nuestro granito de arena, y animamos a ello.

CONCLUSIONES

PRIMERA.-El valor y rango de la Norma Foral de las Juntas Generales es la primera cuestión compleja de la misma; las demás cuestiones hunden sus raíces, de alguna manera, en esa problemática. La complejidad no se manifiesta solamente en la necesidad de realizar una operación de interpretación jurídica del EAPV, sino que, además, va unida al proceso metodológico que ha de seguirse. Normalmente, y así ocurre en otros Niveles Territoriales, estatal y autonómico, el valor y rango de una ley (en su concepto de ley formal), se deduce de la naturaleza de la Institución que la dicta (Poder Legislativo, Administración Pública,…). Pero aquí, hay que seguir el proceso inverso; del valor y rango de una disposición se deducirá la naturaleza de la Institución que la dicta. Es en asuntos tan singulares y complejos como éste, en los que hay que extremar el análisis técnico, sin permitir la más mínima influencia de la inercia ni de los prejuicios, haciendo que prime el rigor objetivo sobre el voluntarismo subjetivo, estando abiertos a nuevas categorías; toda ciencia está en constante dinámica, y, si no, o está muerta, o no es ciencia.

SEGUNDA.-Las Fuentes del Derecho del régimen común se dividen en dos grandes grupos (dejando a un lado las disposiciones del marco jurídico-político superior), que son las leyes y los reglamentos. El concepto de la ley es el de su sentido formal, o sea, aquella disposición que procede de una Institución (Poder Legislativo), en ejercicio de una potestad legislativa formalmente atribuída a ella, y elaborada según el procedimiento previsto a tal efecto; por éso, se dice que esa disposición tiene valor y rango de ley formal. Por su parte, los reglamentos son las disposiciones emanadas de la Administración Pública, y, en lo que aquí interesa, pueden ser de tres clases: reglamentos ejecutivos (desarrollan y complementan una ley); reglamentos independientes (no necesitan habilitación legal para regular una materia, incluso completamente, pero la posible aparición de una ley desplaza al reglamento y obliga a la observancia de la misma); y reglamentos autónomos (tampoco necesitan habilitación legal para regular una materia, incluso completamente, y no puede existir presencia de leyes).

TERCERA.-La “la ley formal” del régimen común, también tiene sentido en el régimen foral. La CE, en su preámbulo, dice que la ley es “expresión de la voluntad popular”, configuración que engarza con el “principio democrático”, el cual constituye un elemento sustancial de la CE y de nuestra sociedad política, y, por ello, constituye, también, un límite de la actualización foral prevista en la Disposición Adicional Primera de la CE. Con ese nombre o con cualquier otro, se plantea si la disposición de las Juntas Generales y, por tanto, la Norma Foral de las Juntas Generales, tiene la esencia y naturaleza de ley formal.

CUARTA.-Conviene desglosar el estudio de la disposición de las Juntas Generales que deriva directamente de la competencia y demás características institucionales de los TTHH, del estudio de la Norma Foral de las Juntas Generales como Fuente del Derecho concreta y específica establecida por la regulación de los propios TTHH. Este desglose no es artificioso, sino que obedece a una finalidad metodológica, que es la de saber qué es lo que realmente aporta la regulación de los propios TTHH sobre su Norma Foral en cuanto a su valor y rango. Ambos aspectos son las dos caras de una misma moneda, pero su examen separado permite deducir que el valor y rango de ley formal viene dado por la competencia y demás características institucionales de los TTHH, y no por su regulación sobre la Norma Foral como Fuente del Derecho. La Norma Foral da “cuerpo y figura” a la disposición de las Juntas Generales, pero no le da el valor y rango, sino que éste es una consecuencia de la competencia y demás características institucionales de los TTHH.

QUINTA.-Para que las disposiciones de las Juntas Generales tengan valor y rango de ley formal, han de cumplir varias condiciones, tres necesarias y una suficiente.

SEXTA.-La primera condición necesaria y más importante es que la competencia de los TTHH sea apta para que sus disposiciones tengan el valor y rango de ley formal. Se trata de contestar a la siguiente pregunta: si el TH tuviera

potestad legislativa formal ¿podría venir garantizada por la competencia del TH, en sí misma considerada, tal como está atribuída? La respuesta es positiva, deduciéndola de la competencia exclusiva sobre materia sometida a reserva material de ley (máxime teniendo en cuenta que la misma clase de competencia exclusiva, en el mismo EAPV, para la CAPV, comprende esa potestad legislativa formal), aunque extensible a otra clase de competencias no exclusivas, siempre que esas competencias sean suficientes para comprender dicha potestad legislativa formal.

SEPTIMA.-La segunda condición necesaria es que la identidad institucional de los TTHH sea apta para albergar disposiciones con valor y rango de ley formal. Se trata de contestar a la siguiente pregunta: si el TH tuviera potestad legislativa formal, ¿cabría en la identidad institucional, en sí misma considerada, tal como está asignada? La respuesta es positiva, considerando que el TH es una "subcomunidad foral uniprovincial", inscribible en las CTP del artículo 152-3 de la CE, así como en el RFA. El artículo 152-3 de la CE, precepto de régimen común, ampara la identidad institucional de "subcomunidad", en función de lo que disponga el EAPV. Pero en este caso, la configuración de los TTHH pertenece al RFA contenido en el EAPV, y puede ser interpretado de una doble posible manera: o bien se entiende que el régimen foral asume la configuración de las CTP del artículo 152-3 de la CE, para que sea aplicable en el ámbito de los TTHH (así, los TTHH serían CTP del artículo 152-3 de la CE, de naturaleza foral al estar dispuestos por el RFA), o bien se entiende que el RFA diseña un Nivel Territorial foral (atípico en el régimen común) (así, los TTHH serían eso, o sea, Niveles Territoriales forales, atípicos en el régimen común). Y en todo caso, de carácter uniprovincial, de modo que, con cualquiera de esas dos identidades institucionales, los TTHH asumen la gestión de los intereses y competencias de las correspondientes Provincias según la legislación de Régimen Local.

OCTAVA-La tercera condición necesaria es que la disposición dictable por la Institución representativa de la ciudadanía de los TTHH, en sí misma considerada, tal como está configurada, sea apta para materializar una disposición

con valor y rango de ley formal. Se trata de contestar a la siguiente pregunta: si el TH tuviera potestad legislativa formal, ¿podría materializarse en la disposición dictable por la Institución representativa de la ciudadanía de los TTHH? La respuesta es positiva, porque las Juntas Generales son esa Institución representativa de la ciudadanía del TH.

NOVENA.-Una vez cumplidas las tres condiciones necesarias, se plantea la condición suficiente de que esté atribuída la potestad legislativa formal a los TTHH. Se trata de contestar a las siguientes preguntas: ¿tienen los TTHH atribuída la potestad legislativa formal? ¿dónde y cómo la tienen atribuída? El instrumento idóneo para esa atribución es el EAPV, tanto desde el punto de vista del régimen común (artículo 152-3 de la CE), como desde el punto de vista del régimen foral (Disposición Adicional Primera de la CE). A pesar de que el EAPV guarda un aparente silencio, en realidad es sólo aparente, pues lo que ocurre es que no hay una regla "explícita" de atribución de esa potestad legislativa formal a los TTHH, pero la atribución se encuentra "implícita" en las determinaciones del EAPV sobre la competencia, la identidad institucional y la Institución representativa de la ciudadanía, todo ello de los TTHH. Por tanto, el EAPV no guarda silencio, pero su voluntad debe ser deducida mediante una evaluación y, en su caso, interpretación, de su contenido.

DECIMA.-El reconocimiento "implícito" de la potestad legislativa formal de los TTHH, en el EAPV, no supone modificación alguna del concepto de la ley en su sentido formal. Solamente supone un método diferente para deducir que estamos en presencia de una ley formal. Ante la falta de una disposición explícita sobre la naturaleza de la Institución autora de la disposición (Poder Legislativo) y potestad legislativa formal atribuída a ella, hay que realizar una interpretación jurídica de todas las circunstancias concurrentes a fin de deducir que la disposición de las Juntas Generales tenga esa naturaleza de ley formal, y sólo a partir de ella, podrá deducirse, a su vez, que su Institución autora es Poder Legislativo, y que dispone de una potestad legislativa formal.

UNDECIMA.-Los TTHH tienen atribuída la potestad legislativa formal, y el ejercicio de ésta da lugar a que las disposiciones de las Juntas Generales tengan valor y rango de ley formal. Lo que desmiente la idea unánime en la jurisprudencia, y generalizada en la doctrina, de que sólo son reglamentos, aunque el criterio mayoritario opta por los reglamentos autónomos con las propiedades de una ley formal (regulación en el ámbito de la reserva material de ley, inexistencia de leyes estatales y autonómicas en el ámbito de las competencias exclusivas de los TTHH, …).

DUODECIMA.-Los TTHH han regulado la Norma Foral de sus Juntas Generales, como Fuente del Derecho concreta y específica cuya autoría corresponde a dicha Institución; por tanto, se encarna en la disposición dictable por la Institución representativa de la ciudadanía de los TTHH y, por éso, asume el valor y rango de ley formal de dicha disposición.

DECIMOTERCERA.-Ese resultado puede ser obtenido, tanto bajo el régimen común, como bajo el régimen foral. El artículo 152-3 de la CE, precepto de régimen común, ampara la atribución de potestad legislativa formal a las CTP contempladas en él, en función de lo que disponga el EAPV. Pero en este caso, la configuración de los TTHH pertenece al RFA contenido en el EAPV, y puede ser interpretado de una doble posible manera. O bien se entiende que el RFA asume la configuración de la “ley formal de régimen común”, para que sea aplicable en el ámbito de los TTHH (así, la Norma Foral sería una “ley formal de régimen común”, de naturaleza foral al estar dispuesta por el RFA), o bien se entiende que el RFA diseña una disposición foral (atípica en el régimen común) equivalente a la “ley formal de régimen común” (así, la Norma Foral sería una disposición foral equivalente a la “ley formal de régimen común”). Pero en cualquier caso, tiene la misma esencia y naturaleza de “ley formal de régimen común”, por lo que teniendo en cuenta esa cualidad, así como la presencia del RFA (en cualquiera de las dos maneras mencionadas), puede sostenerse que la Norma Foral de las Juntas Generales es la “ley formal foral” de los TTHH.

DECIMOCUARTA.-Las Juntas Generales pueden delegar en la Diputación Foral la potestad de dictar disposiciones con valor y rango de Norma Foral, denominadas Decretos Forales Normativos, con una configuración similar a la del Decreto Legislativo del Estado y de la CAPV, para articulación y refundición.

DECIMOQUINTA.-Las Juntas Generales han habilitado a la Diputación Foral para dictar disposiciones de urgencia, con valor y rango de Norma Foral, que reciben denominaciones parecidas, pero no iguales, en los tres TTHH (en el THB: Decretos Forales Normativos por razones de urgencia; en el THG: Decreto Foral-Norma de Urgencia Fiscal; y en el THA: Decreto Normativo de Urgencia Fiscal o Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal), con una configuración similar a la del Decreto-Ley del Estado y de la CAPV (cuando ha existido).

DECIMOSEXTA.-Las Normas Forales fiscales sólo pueden ser impugnadas ante el TC, quedando excluídas de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo cual es coherente con el valor y rango de ley formal que se ha deducido, pero que plantea problemas y disfunciones si se sigue considerando que tienen valor y rango de reglamento.

DECIMOSEPTIMA.-Las Normas forales no fiscales continúan siendo impugnadas ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo cual es incoherente con el valor y rango de ley formal que se ha deducido, planteando problemas y disfunciones por ello. Resulta coherente si se sigue considerando que tienen valor y rango de reglamento, pero todas las clases de éste plantean problemas y disfunciones, dado que la Norma Foral de las Juntas Generales tiene una operatividad similar a la ley formal del Estado y de las CCAA. Además, las Normas Forales fiscales y las no fiscales tienen la misma naturaleza jurídica, como disposición de las Juntas Generales (según la competencia y demás características de los TTHH), y como Fuente del Derecho, independientemente de su diferente contenido, y el régimen impugnatorio se conecta a la naturaleza jurídica y no al contenido. Por otra parte, esa divisoria impugnatoria puede provocar situaciones de

entrecruzamiento y articulación entre el TC y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa francamente problemáticas.

DECIMOCTAVA.-Desde el EAPV, y poco después, desde la primera regulación, por los TTHH, de su Norma Foral, se ha producido una evolución significativa en varios factores, que proporciona un entorno más proclive a la aceptación de la potestad legislativa formal, que hace treinta años. En primer lugar, el sentimiento progresivo de la importancia del régimen foral. En segundo lugar, el acercamiento progresivo de la configuración de los TTHH a la posición de la CAPV. En tercer lugar, queremos que constituya otro factor, la potencialidad del régimen común a este respecto, basada en el artículo 152-3 de la CE, que entendemos no ha sido aprovechada hasta ahora, y que ponemos encima de la mesa mediante este trabajo. En cuarto lugar, el reconocimiento jurisprudencial progresivo de propiedades de la ley formal a la Norma Foral que, correlativamente, ha supuesto la aparición de importantes disfunciones en el régimen jurídico de los reglamentos, aplicado a la Norma Foral. Lo único que falta es que se acepte, ya, que la Norma Foral de las Juntas Generales es la "ley formal foral" de los TTHH.

DECIMONOVENA.-Esa aceptación podría producirse de una doble posible manera: o bien mediante una nueva interpretación jurisprudencial del EAPV, en la dirección apuntada; o bien mediante una reforma del EAPV, para lo que podría aprovecharse el debate que, sobre el autogobierno del País Vasco, se está produciendo en el Parlamento Vasco.

VIGESIMA.-La "fruta está madura" para ello, en la doble perspectiva objetiva y subjetiva. Desde la perspectiva objetiva, por el escenario técnico-jurídico constituído por la evolución de los factores que se acaban de expresar. Desde la perspectiva subjetiva, por la "traición del subsconsciente" que cabe apreciar en algunos pronunciamientos jurisprudenciales aislados calificando literalmente a la Norma Foral como "ley" (Ley Foral o "norma con rango de ley"); aunque sean lo que parecen, una mera anécdota, ponen de manifiesto un subconsciente preparado para la aceptación de la Norma Foral con valor y rango de ley formal. En realidad,

dicha aceptación no supone otra cosa que “hacer oficial lo que ya es normal en la operatividad de la Norma Foral” (parafraseando una célebre afirmación similar realizada en la época de la Transición Política).

BIBLIOGRAFIA

ALONSO ARCE, I. *Naturaleza de las Normas Forales de los TTHH del País Vasco y su posición en el ordenamiento jurídico,* Fórum Fiscal de Bizkaia, 1 de septiembre de 1.998.

ALVAREZ CONDE, E. *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de Modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial,* VVAA *El blindaje de las Normas Forales fiscales*, Gobierno de la Rioja-Iustel, 2.011.

ALVAREZ CONDE, M., *Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2.010, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicia*l, en VVAA *El privilegio jurisdiccional de las normas fiscales vascas, Instituto de Derecho Público*, 2.010.

AYERBE IRIBAR, M.R., *Las Juntas Generales Vascas. En defensa de la foralidad de los derechos históricos.* Ius Fugit, 15, 2.007-2.008.

BADIOLA GONZALEZ, M., Código de las Normas Autonómicas del País Vasco. Universidad de Deusto. 1.987.

BALAGUER CALLEJON, F., *Fuentes del Derecho,* Tomo I, *Principios del Ordenamiento Constitucional,* Tecnos, 1.991.

BALAGUER CALLEJON, F., *Fuentes del Derecho,* Tomo II, *Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos,* Tecnos, 1.992.

BUEYO DIEZ JALON, M., *La posición estatutaria de la Defensoría del Pueblo Riojano en relación con la Ley Orgánica 1/2.010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes Orgánicas del TC y del Poder Judicial. El difícil encaje constitucional del <<Blindaje>> de las normas fiscales vascas*, en VVAA *El blindaje de las Normas Forales fiscales*, Gobierno de la Rioja-Iustel, 2.011.

CALATAYUD PRATS, I., *La fuerza activa de la Ley de Presupuestos ¿ley formal o ley material?* A propósito de la Sentencia 238/2.007, de 21 de noviembre, del TC, Hacienda Canaria.

CAÑO MORENO, J., *Teoría institucional del Estatuto Vasco. Concepción institucional e interpretación normativo-institucional del Estatuto de Autonomía del País Vasco,* Universidad de Deusto, 1.997.

CARRILLO LOPEZ, MARC., *Las Juntas Generales de Gipuzkoa. Carácter representativo y potestad normativa,* en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento Foral*. IVAP y Juntas Generales de Gipuzkoa, 2.006.

CASTELLS ARTECHE, J.M., *Los derechos históricos en el desarrollo estatutario*, en VVAA *Jornadas de estudios sobre la actualización de los derechos históricos vascos.* Diputación Foral de Gipuzkoa-Servicio Editorial de la UPV, 1.986.

CASTELLS ARTECHE, J.M., *El hecho diferencial vasco,* RVAP nº 47 (II), Enero-Abril 1.997.

CASTELLS ARTECHE, J.M., *Aspectos introductorios del Estatuto Vasco,* Revista de Estudios Políticos (nueva época), número 46-47, julio-octubre 1.985.

CASTELLS ARTECHE, J.M., *Las Juntas Generales en el entramado constitucional vasco*, en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento Foral* (Juan Ignacio UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Dir.; Maite ZELAYA GARAGARZA, Codir.). IVAP y Juntas Generales de Gipuzkoa, 2.006

CASTELLS ARTECHE, J.M., *La problemática jurídica actual de los Territorios Históricos vascos,* Revista de Estudios de la Administración Local, nº 291, Enero-Abril, 2.003.

CASTELLS ARTECHE, J.M., *Los regímenes especiales de la CAPV*, en VVAA *Tratado de Derecho Municipa*l (dirigido por MUÑOZ MACHADO, S. Tomo IV, Iustel, 2.011.

CELAYA IBARRA, A., *La decadencia del régimen foral y los derechos históricos,* en VVAA *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos,* Diputación Foral de Gipuzkoa –Servicio Editorial de la UPV, 1.985.

CLAVERO AREVALO, B., *El acceso a la autonomía de los Territorios Históricos: las Comunidades Forales.* Revista de Estudios Políticos nº 46-47, julio-octubre 1.985.

CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*. Ariel. 1.985.

COBREROS MENDAZONA, E., *Los Decretos-Leyes en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma Vasca*, RVAP nº 7, Septiembre-Diciembre 1.983.

COBREROS MENDAZONA, E., *La inimpugnabilidad de las resoluciones de la comisión arbitral,* Revista de Administración Pública nº 167, 2.005.

COBREROS MENDAZONA, E., *La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los Organos Forales*, RVAP nº 75, Mayo-Agosto 2.006.

COBREROS MENDAZONA, E., Escritos sobre la Comision Arbitral, IVAP, 2.009.

COELLO MARTIN, C., *Las Disposición Adicional Primera y la organización territorial de la Comunidad Autónoma Vasca*, Universidad de La Rioja, 1.997.

CORCUERA ATIENZA, J. y **GARCIA HERRERA, M.A**., *La constitucionalización de los derechos históricos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales 2.002.

CORTES GENERALES. *Trabajos parlamentarios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco. 1.984.*

CORTES GENERALES. *Trabajos Parlamentarios sobre la Constitución Española,* cuatro Tomos.

CRIADO GAMEZ, J.M., *Motivos de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial,* en VVAA *El Privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas,* Instituto de Derecho Público, 2.010.

CRIADO GAMEZ, J.M., *El Blindaje de las normas forales fiscales y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos,* en VVAA *El blindaje de las Normas Forales fiscales*, Gobierno de la Rioja-Iustel, 2.011.

DE LA HUCHA CELADOR, F. *El régimen jurídico de El Concierto Económico*", Ad-Concordiam, 2.006.

DIEZ-PICAZO GIMENEZ, L.M. *Notas sobre el blindaje de las Normas Forales fiscales,* en VVAA *El privilegio jurisdiccional de las Normas Forales fiscales vascas,* Instituto de Derecho Público. 2.010.

ELICEGUI MENDIZABAL, E., *Las Instituciones Forales*, en VVAA *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco III*, IVAP 1.991, página 1.490.

EMBID IRUJO, A., Ordenanzas *y Reglamentos municipales*, en VVAA *Tratado de Derecho Municipal* (dirigida por MUÑOZ MACHADO, S.), Iustel 2.011, Tomo I, Capítulo XI.

ENTRENA CUESTA, R., *Comentario al artículo 152-3 de la CE*, en VVAA, *Comentarios a la Constitución* (GARRIDO FALLA, F., y OTROS), Civitas, segunda edición, 1.985, y tercera edición, 2.001.

FANLO LORAS, A.: *El blindaje de las normas forales fiscales en la doctrina del Consejo Consultivo de la Rioja*, en VVAA *El blindaje de las Normas Forales fiscales*, Gobierno de la Rioja-Iustel, 2.011.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R. y **SANTAMARIA PASTOR, J.A.,** *Legislación administrativa española del siglo XIX,* Instituto de Estudios Administrativos 1.977.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R., *Los derechos históricos de los territorios forales,* Civitas-Centro de Estudios Constitucionales, 1.985.

FERNANDEZ SEGADO, F., *Disposición Adicional Primera. Los derechos históricos de los territorios forales,* en VVAA *Comentarios a la Constitución Española de 1.978* (Director: ALZAGA VILLAAMIL, Oscar), Tomo XII, Cortes Generales-Edersa, 1.999.

GARCIA DE ENTERRIA, E., y **FERNANDEZ RODRIGUEZ, T-R**, en *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*, Civitas-Thomson Reuters, Decimosexta Edición, 2.013.

GARCIA URETA, A., *La Comisión Arbitral del País Vasco. Régimen Jurídico y Resoluciones (1.999-2.002*), IVAP, 2.003.

GONZALEZ HERNANDEZ, E., *La <<excepción vasca>> y la Ley Orgánica 1/2.010, de 19 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El <<riesgo>> de desnaturalización de la jurisdicción constitucional*, en VVAA, *El blindaje de las Normas Forales fiscales*, Gobierno de la Rioja-Iustel, 2.011.

GORDILLO PEREZ L. I. y **MUGICA ALCORTA, R**., *Los ordenamientos forales de los TTHH*, en VVAA *El poder normativo foral en la encrucijada* (GORDILLO PEREZ, L.I., Director), Thomson Reuters Aranzadi, 2.014.

GORDILLO PEREZ, L. I. y **MUGICA ALCORTA, R.**, *Introducción al sistema normativo foral de los TTHH*, en VVAA *El poder normativo de Bizkaia en un contexto multinivel y transnacional. Retos y Desafíos* (GORDILLO PEREZ, L.I., coordinador), Deusto Digital 2.012.

HERRERO DE MIÑON, M., *Idea de los derechos históricos*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1991, y *Derechos históricos y Constitución,* Taurus, 1.998.

IBARRA ROBLES, J. L., *La eficacia externa de las Normas Forales* en VVAA *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos,* Diputación Foral de Gipuzkoa-Servicio Editorial UPV, 1.986.

J.L. AURTENETXE, *El papel de las Juntas Generales de los TTHH en el proceso político vasco,* en VVAA *Simposium sobre el Estatuto Vasco de 1.936.*

JIMENEZ ASENSIO, R*. La "norma foral" en el sistema de Fuentes del Derecho. Presupuestos conceptuales, problemas en torno a su naturaleza y esbozo de propuestas*, en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento Foral* (Juan Ignacio UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Dir.; Maite ZELAYA GARAGARZA, Codir.). IVAP y Juntas Generales de Gipuzkoa, 2.006.

JIMENEZ ASENSIO, R. *El Sistema de Fuentes del Derecho en la CAPV como "ordenamiento asimétrico"* RVAP. 1.997, Enero-Abril 47(II),

LARRAZABAL BASAÑEZ, S*., Derecho público de los territorios forales. De los orígenes a la abolición foral,* IVAP 2.004.

LARUMBE BIURRUN, P., *Naturaleza jurídica dual de las Instituciones Forales de los TTHH,* en VVAA *Jornadas y estudios sobre la actualización de los derechos históricos vascos*. Diputación Foral de Gipuzkoa-Servicio Editorial UPV, 1.986.

LASAGABASTER HERRARTE, I: *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas.* IVAP 1.982.

LASAGABASTER HERRARTE, I. *Las Normas Forales: su naturaleza jurídica*, en VVAA *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*, IVAP, 1.994.

LEGUINA VILLA, J. *Los Territorios Históricos Vascos: poderes normativos y conflictos de competencia.* Revista Española de Derecho Constitucional. Vol I, nº 3, septiembre-diciembre 1.981.

LEGUINA VILLA, J. *La ley 13/1.994, de 30 de junio, Reguladora de la Comisión arbitral y el artículo 39 del Estatuto Vasco*: RVAP nº 41, Enero-Abril 1.995.

LEGUINA VILLA, J., *Escritos sobre autonomías territoriales.* Tecnos, 1.995, página 176.

LEGUINA VILLA, J. *El ámbito de la jurisdicción* en VVAA *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Lex-Nova 1.999.

LOJENDIO IRURE, I. M. *La Disposición Adicional Primera y los Derechos Históricos,* en VVAA *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Diputación Foral de Gipuzkoa-Servicio Editorial UPV, 1.986.

LOJENDIO IRURE, I. M. *La Disposición Adicional Primera de la Constitución*. IVAP, 1.988.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. *La reserva al TC del control jurisdiccional de las Normas Fiscales vascas y la creación del conflicto en defensa de la autonomía foral frente a las leyes del Estado,* en VVAA, *El privilegio jurisdiccional de las Normas Fiscales vascas.* Instituto de Derecho Público. 2.010.

LUCAS VERDU, P. *Los derechos históricos como constitución sustancial del pueblo vasco, en VVAA Los Derechos Históricos Vascos,* IVAP, 1.988.

MERINO MERCHAN, J.F. *Cuestiones que plantea la Ley Orgánica 1/2.010,* en VVAA *El privilegio jurisdiccional de las Normas Fiscales vascas.* Instituto de Derecho Público. 2.010.

MARTIN DE UGALDE. *Síntesis de la Historia del País Vasco,* Ediciones Vascas, 4ª Edición, 1.977.

MONREAL ZIA, G. *Entidad y problemas de la cuestión de los Derechos Históricos Vascos,* en VVAA *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos,* Diputación Foral de Gipuzkoa –Servicio Editorial UPV, 1.986.

MONREAL ZIA, G.,*Fidel de Sagarmínaga. Intérprete de la Constitución histórica vizcaína y heraldo de una nueva política vasca de recuperación de los fueros (1.830-1.894),* notitia vasconiae, 2.002.

MONREAL ZIA, G., *La elaboración de la Ley de 25 de octubre de 1.839,* iura vasconiae, 9/2.012.

MONREAL ZIA, G., *La ley abolitoria de fueros de 21 de julio de 1.876 (Antecedentes y paso por el Congreso),* iura vasconiae, 10/2.013.

MONREAL ZIA, G., y **CASTELLS ARTECHE, J.M**., *Fundamentos histórico-institucionales y proyectos autonómicos de Euzkadi.*

MUÑOZ MACHADO, S. Tratado *de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo II, Iustel 2.006.

MUÑOZ MACHADO, S. *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo I *Derecho Administrativo y sistema de fuentes*, Primera Edición, 2.009. Lección 8 *Reservas de ley y potestad reglamentaria*.

MUÑOZ MACHADO, S. *Crítica de la exclusión de las normas fiscales de los TTHH vascos del control jurisdiccional contencioso-administrativo*, en VVAA *El blindaje de las normas forales fiscales*, Gobierno de La Rioja y Iustel, 2.011.

PAREJO ALFONSO, L., *El régimen jurídico legal de los bienes público*s, en VVAA *Derecho de los Bienes Públicos* (PAREJO ALFONSO, L. y OLMEDO PALOMAR, A. Coordinadores), Volumen I, 2ª edición 2.013, Thomson Reuters-Aranzadi.

PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo,* Tirant Lo Blanch, Sexta Edición, 2.013.

PARLAMENTO VASCO*. Ley de Territorios Históricos"* Trabajos Parlamentarios. Edición dirigida por FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A. Parlamento Vasco, 1.987.

PORRES AZKONA, J. *Política y Derecho. Los Derechos Históricos Vascos*. IVAP, 1.982.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. *La preeminencia del carácter de territorio foral en la naturaleza dual de los TTHH (a propósito de la STS de 19 de mayo de 1.997*), RVAP nº 49, Septiembre-Diciembre 1.997.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. *Organización Foral y Hecho Diferencial*, en VVAA *Estado Autonómico y Hecho Diferencial de Vasconia*, Donostia-San Sebastián, 2.000.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M*. Las funciones y las competencias de las Juntas Generales,* en VVAA *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento Foral* (Juan Ignacio UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Dir.; Maite ZELAYA GARAGARZA, Codir.). IVAP y Juntas Generales de Gipuzkoa, 2.006.

REBOLLO PUIG, M., Artículo 152-3 *Las agrupaciones de Municipios,* en VVAA *Comentarios a la CE XXX Aniversario* (Directores: María Emilia CASAS BAAMONDE y Miguel RODRIGUEZ-PIÑEIRO y BRAVO-FERRER), Wolters Kluwer, 2.009.

RODRIGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia,* Pamplona, 1.968; *Tensiones de Navarra con la Administración Central (1.778-1.808),* Pamplona, 1.974.

RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ, J., Artículo 152. *Estructura institucional de las CCAA*, en VVAA *Comentarios a la Constitución Española de 1.978*, Tomo XI, Artículo 143 a 158 (Director ALZAGA VILLAAMIL, Oscar), Cortes Generales-Edersa, 1.999.

RUBIO LLORENTE, F., *Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley.* RAP nº 100-102, Enero-Diciembre de 1.983, página 417.

RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder. Estudio sobre la Constitución,* Centro de Estudios Constitucionales, 1.997.

RUBIO LLORENTE, F., *Análisis en defensa de un Tribunal amenazado",* en periódico semanal AHORA, nº 1, de 18 de septiembre de 2.015.

SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General,* Tomos I y II. Iustel, Segunda Edición, 2.009.

T.MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto Regionale Milano*-DOTTA.GIUFFRÈ EDITORE, Settima edizione, 2.005, parte cuarta, capítulo segundo, apartado 10, *Le leggi provinciali.*

TAMAYO SALABERRIA, V. y C. *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika.* Diputación Foral de Alava, con la colaboración del Instituto de Historia del Derecho de Euskal Herria 1.981.

VAZQUEZ ALONSO, V.J. *Apuntes sobre el control de la norma foral fiscal por el TC*, en VVAA *El poder normativo de Bizkaia en un contexto multinivel y transnacional. Restos y desafío*s. (GORDILLO PEREZ, L. I., Coordinador) Deusto Digital 2.012.

VAZQUEZ ALONSO, V.J. *El Tribunal Constitucional y la norma fiscal foral*, en VVAA *El poder normativo foral en la encrucijada* (GORDILLO PEREZ, L. I, coordinador) Thomson Reuters Aranzadi, 2.014.

ZARZALEJOS NIETO, J. A., *Reintegración foral en los aspectos orgánicos: Diputaciones Forales y Juntas Generale*s, en VVAA *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Diputación Foral de Gipuzkoa y Servicio Editorial de la UPV, 1.986.

JURISPRUDENCIA

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC 5/1.981, de 13 de febrero.
STC 32/1.981, de 28 de julio.
STC 37/1.981, de 16 de noviembre.
STC 42/1.981, de 22 de noviembre.
STC 1/1.982, de 28 de enero.
STC 18/1.982, de 4 de mayo.
STC 29/1.982, de 31 de mayo.
STC 35/1.982, de 14 de junio,
STC 39/1.982, de 30 de junio.
STC 57/1.982, de 27 de junio.
STC 6/1.983, de 4 de febrero.
STC 72/1983, de 29 de julio:
STC 76/1.983, de 5 agosto.
STC 11/1.984, de 2 de febrero.
STC 16/1.984, de 6 de febrero.
STC 83/1.984, de 24 de julio.
STC 123/1.984, de 18 de diciembre.
STS 77/1.985, de 27 de junio.
STC 94/1.985, de 29 de julio.
STC 179/1.985, de 19 de diciembre.
STC 76/1.988, de 26 de abril.
STC 2/1.987, de 21 de enero.
STC 19/1.987, de 17 de febrero.
STC 42/1.987, de 7 de abril.
STC 129/1.987, de 16 de junio
STC 69/1.988, de 19 de abril.
STC 139/1.988, de 8 de julio.
STC 186/1.988, de 17 de octubre.
STC 227/1.988, de 29 de noviembre.
STC 214/1989, de 21 de diciembre.
STC 56/1.990, de 29 de marzo.
STC 140/1.990, de 20 de septiembre.
STC 27/1.991, de 14 de febrero.
STC 88/1.993, de 12 de marzo.
STC 142/1.993, de 22 de abril
STC 12/1.999, de 11 de febrero.

STC 233/1.999, de 13 de diciembre.
STC 253/2.005, de 11 de octubre.
STC 31/2.010, de 28 de junio.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO

STS de 1 de febrero de 1.993 (RJ\1993\1415).
STS de 20 de octubre de 1.983 (RJ\1983\5903).
STS de 20 de diciembre de 1.983 (RJ\1983\6352).
STS de 11 de febrero de 1.994 (RJ\1994\1407).
STS de 5 de junio de 1.985 (RJ\1985\3210).
STS 77/1,985, de 27 de junio
STS de 5 de febrero de 1.986 (RJ\1986\2150).
STS de 22 de julio de 1.986 (RJ\1985\5544).
STS de 19 de septiembre de 1.986 (RJ\1986\5085).
STS de 29 de septiembre de 1.986 (RJ\1986\4656).
STS de 22 de abril de 1.987 (RJ\1987\4594).
STS de 9 de junio de 1.987 (RJ\1987\6109).
STS de 14 de julio de 1.987 (RJ\1987\5431).
STS de 16 de noviembre de 1.987 (RJ\1987\8146).
STS de 20 de mayo de 1.989 (RJ\1989\3824).
STS de 16 de mayo de 1.991 (RJ\1991\4108).
STS de 19 de julio de 1.991 (RJ\1991\6227).
STS de 19 de diciembre de 1.991 (RJ\1992\352).
STS de 24 de febrero de 1.992 (RJ\1992\2786).
STS de 7 de junio de 1.993 (RJ\1993\4497).
STS de 30 de septiembre de 1.995 (RJ\1995\6856).
STS de 12 de septiembre de 1.996 (RJ\1996\9576).
STS de 8 de marzo de 1.997 (RJ\1997\2954).
STS de 26 de marzo de 1.997 (RJ\1997\6163).
STS de 19 de mayo de 1.997 (RJ\1997\4001).
STS de 14 de mayo de 1.998 (RJ\1998\3952).
STS de 4 de diciembre de 1.999 (RJ\1999\9642).
STS de 22 de enero de 2.000 (RJ\2000\2778).
STS de 24 de enero de 2.000 (RJ\2000\260).
STS de 3 de mayo de 2.001 (RJ\2001\7231).
STS de 15 de abril de 2.002 (RJ\2002\4374).
STS de 19 de diciembre de 2.003 (RJ\2003\9543),
STS de 9 de diciembre de 2.004 (RJ\2005\130).
STS de 20 de diciembre de 2.004 (RJ\2005\652).
STS de 19 de marzo de 2.008 (RJ\2008\2344).
STS de 9 de diciembre de 2.009 (RJ\2010\2096).

STS de 18 de enero de 2.010 (RJ\2010\210),.
STS de 30 de marzo de 2.012 (RJ\2012\5161).
STS de 29 de octubre de 2.012 (RJ\2012\10511).
STS de 30 de junio de 2.015 (Recurso de Casación 352/2014

SENTENCIAS DELTRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAIS VASCO

STSJPV 8/1.997, de 16 de enero (JT\1997\71).
STSJPV 14/1.997, de 16 de enero (JT\1997\173).
STSJPV 140/1.997, de 10 de marzo (JT\1997\334),
STSJPV 151/1.999, de 22 de febrero (JT\1999\359).
STSJPV 510/1.999, de 18 de junio (JT\1999\1618).
STSJPV 894/1.999, de 3 de diciembre (JT\1999\2005).
STSJPV 39/2.000, de 20 de enero (JT\2000\1433).
STSJPV 294/2.001, de 7 de abril (JT\2001\1720).
STSJPV 417/2.005, de 10 de junio (JT\2005\108).
STSJPV 622/2.007, de 30 de noviembre (JT\2008\284).
STSJPV 649/2.007, de 10 de diciembre (JT\2008\341).
STSJPV 892/2.008, de 22 de diciembre (JT\2009\954).
STSJPV 337/2.009, de 25 de mayo (JUR\2009\371466).
STSJPV 145/2.010, de 1 de marzo (JUR\210\414082).
STSJPV 826/2.011, de 29 de noviembre (JT\2012\545).
STSJPV 799/2.011, de 2 de diciembre (JT\2012\756).
STSJPV 237\2.013, de 22 de abril (JT\2013\1030).
STSJPV 345/2.013, de 7 de junio (JT\2014\163).
STSJPV 346/2.013, de 7 de junio, (JT\2014\161).
STSJPV 391/2.013, de 26 de junio (RJCA\2014\159).
STSJPV 397/2.013, de 2 de julio (JUR\2014\143550).

OTRAS RESOLUCIONES Y TRIBUNALES

ATS del 6 de diciembre de 1985 (RJ\1985\6315).
ATS de 15 de junio de 2.006 (RJ|2006\8029).
ATS de 21 de diciembre de 2.006 (PROV\2007\73830).
ATS de 29 de marzo de 2.007 (PROV\2007\136095).
ATS de 27 de septiembre de 2.007 (PROV\2007\324634).
ATS de 14 de mayo de 2.010 (JUR\2010\342085).
ATSJPV de 24 de octubre de 1.996 (JT\1996\1729).
SAN de 14 de noviembre de 2007 (/JT\2008\124).
SATP de 11 de noviembre de 1.986.
STSJN de 28 de febrero 1.996 (JT\1996\837).
STSJN de 26 de febrero de 1.997 (JT\1997\186).

STSJN de 9 de febrero de 1.998 (JT\1998\595).