

¿26 años no es nada...? Luces y sombras en la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de sus Territorios Históricos

Santiago Larrazabal Basañez

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.87.88.2010.22>

Sumario: I. Introducción.—II. La distribución de competencias en el Estatuto de Gernika.—III. La distribución de competencias en la Ley de Territorios Históricos.—IV. Clases de competencias de los Territorios Históricos: competencias exclusivas, de desarrollo normativo y de ejecución.—V. Diversos problemas concretos en materia de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos. 1. Las subvenciones. 2. Los Convenios interinstitucionales de colaboración. 3. La acción directa— VI. Reflexión final.—VII. Bibliografía.

Laburpena. Hitz gakoak.—Resumen. Palabras clave.—Abstract. Keywords.

I. Introducción

En el complejo modelo de distribución interna de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Gobierno y Parlamento Vascos) y las de sus Territorios Históricos (Diputaciones Forales y Juntas Generales), destaca con luz propia una polémica Ley, de cuya aprobación han pasado ya más de veinticinco años: me estoy refiriendo a la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (1), que todo el mundo conoce como Ley de Territorios Históricos. Cuando escribo estas líneas son ya más de veintiséis años los que lleva vigente y, transcurrido más de un cuarto de siglo, creo que tenemos ya la perspectiva suficiente como para hacer balance acerca de sus luces y sombras, aunque, como

(1) Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco, n.º 182, de 10 de diciembre de 1983.

desgraciadamente suele ocurrir con demasiada frecuencia entre nosotros, este aniversario haya pasado casi desapercibido (2).

Una Ley tan importante como ésta, que ha cumplido más de veinticinco años, merece que se le dedique al menos alguna reflexión. Por eso creo que, parafraseando la letra del tango de Carlos Gardel, aunque sintamos que es un soplo la vida, que veintiséis años no es nada, hay que «volver»... Y «volver» ahora sobre esta Ley, es para mi una oportunidad de homenajear desde la Universidad de Deusto la memoria de Javier Berriatúa, que también fue profesor durante años en esta misma Universidad, primer Director del Instituto Vasco de Administración Pública y fundador de esta Revista, que nos dejó hace unos meses. Sirvan estas palabras de emocionado recuerdo a su memoria y de testimonio de agradecimiento por lo mucho que aportó al desarrollo del autogobierno vasco en aquellos comienzos tan difíciles.

II. La distribución de competencias en el Estatuto de Gernika

Pero para una adecuada comprensión de la distribución competencial interna entre las instituciones comunes del País Vasco y sus Territorios Históricos, debemos recurrir en primer lugar al Estatuto de Autonomía de Gernika de 1979 (3). En el modelo de vertebración interna del País diseñado en el mismo, los Territorios Históricos se configuran como poderes del País Vasco, que tienen reservadas una serie de competencias que constituyen un núcleo intocable para el legislador vasco. Entre estas competencias deben mencionarse las recogidas en los artículos 3 (competencias para conservar, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno), 10.34 (carreteras y caminos), 24.2 (conservación y organización de sus instituciones forales según lo dispuesto en el art. 3.º del Estatuto), y las recogidas en los artículos 37 y 41.

El artículo 37 del Estatuto comienza diciendo que los Órganos Forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos (art. 37.1) y que lo dispuesto en el Estatuto no supone

(2) Salvo una Jornada monográfica que organizó la Fundación Sabino Arana y alguna contribución doctrinal aislada, casi nadie se ha acordado de una Ley esencial para la vertebración interna de Euskadi como ésta. Quizá porque esta Ley fue tan polémica en su origen, quizá porque tuvo algo que ver con la escisión del partido político mayoritario en la Comunidad Autónoma Vasca, quizá porque hay un temor reverencial a su revisión, a pesar de haber transcurrido más de veinticinco años, casi nadie se ha acordado de este aniversario, o si lo ha hecho, ha pasado «de puntillas» sobre el mismo.

(3) Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (publicada en el Boletín Oficial del Estado de 22 de diciembre de 1979, n.º 306 y en el Boletín Oficial del Consejo General del País Vasco, de 12 de enero de 1980, n.º 32).

alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico. Por su parte, el art. 37.3 establece un elenco de materias en las que los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva: 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 de 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.

En lo que respecta al artículo 41 del Estatuto, éste recoge todo lo relativo al sistema de Concierto Económico y afirma que las instituciones competentes de los Territorios Históricos: i) 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; ii) que la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección; iii) que 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.

Todas estas competencias, que como se ha dicho más arriba, constituyen un núcleo intangible para la legislador vasco, forman parte de lo que el Tribunal Constitucional ha definido en su Sentencia 76/1988, de 26 de abril (que analizó precisamente el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley de Territorios Históricos) como la *garantía institucional de la foralidad*, que deriva de la Disposición Adicional Primera de la Constitución y de su reconocimiento de los derechos históricos de los Territorios Forales. De ahí que el Estatuto de Autonomía diga en su artículo 37.2, que lo dispuesto en el mismo no supone alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico.

Al referirse precisamente al artículo 37.2 del Estatuto, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1988, de 26 de abril (fundamento jurídico 6.º), dejó muy claro cómo debe interpretarse éste. De hecho, afirmó que el Estatuto puede limitar el régimen foral históricamente definido y su correspondiente elenco de derechos históricos, porque si no fuera así, no podría

llevar a cabo ninguna actualización. Pero al mismo tiempo dijo también que lo que se viene a establecer es que, tanto los poderes atribuidos a las nuevas instituciones creadas por el Estatuto (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 que el mismo Estatuto determina. Y así, siguiendo la teoría de la garantía institucional, define cuál es el núcleo intangible del contenido del régimen foral, sin el cual desaparecería la misma imagen de la foralidad.

En palabras del propio Tribunal «... el artículo 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 un 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 artículo 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 artículo 37 del mismo (Estatuto)”, expresión que se repite en el artículo 25.1, como límite a los poderes del Parlamento Vasco».

De tal manera que «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 artículo 37, apartados 3 y 4. Así, este artículo viene a precisar dos tipos de competencias que pertenecen a los Territorios Históricos...», entre las que cita en primer lugar, las competencias exclusivas que derivan directamente del Estatuto, es decir, las especificadas en el artículo 37.3, subapartados a) a e) y primer inciso del subapartado f), y en segundo lugar, un segundo grupo de 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 (apartado 37.3.-segundo inciso del subapartado f), sin que el Estatuto precise por parte de quién, así como el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, de las materias que el Parlamento señale.

Textualmente, la Sentencia continua diciendo que «... 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 artículo 150.1 y 2, de la Constitución» (fundamento jurídico 6.^o).

Sin embargo, en el Estatuto de Gernika no se estableció un reparto rígido de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos, sino que se estableció un mecanismo abierto y flexible que permitiese aumentar las competencias de los Territorios Históricos, probablemente porque en aquel momento había otras prioridades y no se tenía totalmente claro hacia qué modelo de vertebración interna se iba a tender. Ello explica que, como ha escrito el Profesor Edorta COBREROS, las normas estatutarias que atribuyen competencias a los Territorios Históricos se encuentren desperdigadas a lo largo del texto estatutario y que en éste no aparezca prevista ninguna Ley específicamente destinada a establecer con carácter general el reparto competencial interno (4).

III. La distribución de competencias en la Ley de Territorios Históricos

Como el Estatuto no recoge un detallado y exhaustivo reparto de competencias entre las Instituciones Comunes y las de los Territorios Históricos y tampoco contempla expresamente una Ley de distribución de competencias entre dichas Instituciones, para que el sistema funcionase, hubo que hacer esta distribución a través de una Ley ordinaria del Parlamento Vasco, ya que el Estatuto no prevé ningún tipo de leyes especiales o de mayoría cualificada, a diferencia de lo que ocurre en otros Estatutos de Autonomía. Esta Ley ordinaria del Parlamento Vasco, que ha cumplido ya más de veinticinco años, es la ya mencionada Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (más conocida como Ley de Territorios Históricos o LTH, denominaciones que seguiré en adelante), que es la encargada de desarrollar el Estatuto de Autonomía en lo relativo al reparto de competen-

(4) COBREROS MENDAZONA, E., «La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los Órganos Forales», *Revista Vasca de Administración Pública*, 75 (2006), p. 51.

cias entre las Instituciones Comunes del País Vasco y las de los Territorios Históricos que lo componen. En efecto, su artículo 1.º dice que *«la delimitación de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, en su titularidad y ejercicio, se regulará por la presente Ley, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía»*.

El artículo 2 de la LTH recoge los principios que regirán las relaciones entre las Instituciones Comunes del País Vasco y las de sus Territorios Históricos (colaboración y solidaridad) y el ejercicio de sus respectivas competencias por parte de las Administraciones del País Vasco (eficacia y coordinación). Por su parte, para facilitar el cumplimiento de dichos principios, el artículo 5 prevé que en el ámbito de sus respectivas competencias, puedan realizarse convenios de prestación de servicios por el Gobierno con cada una de las Diputaciones Forales y por las Diputaciones Forales entre sí. Si se trata de Convenios entre el Gobierno y una o varias Diputaciones Forales, dichos Convenios serán comunicados al Parlamento Vasco, quien en un plazo de veinte días podrá oponerse a los mismos (5), mientras que si se trata de Convenios realizados por las Diputaciones Forales entre sí, sin perjuicio de las competencias y facultades de las Instituciones Comunes, se dará cuenta al Gobierno Vasco.

El Título I de la LTH establece el reparto concreto de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos. En él se desarrollan las competencias del núcleo intangible de la foralidad, más aquellas propias de la Comunidad Autónoma que el Parlamento Vasco ha decidido transferir a los Territorios Históricos. El sistema consiste en citar básicamente en el artículo 7 las materias que son competencia de los Territorios Históricos y definir en el artículo 8, cuáles son las potestades que les corresponden en dichas materias, con una cláusula de cierre, la del art. 6.1, que establece una cláusula residual a favor de las Instituciones Comunes (*«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 Órganos Forales de los Territorios Históricos»*). Esta última cláusula fue expresamente avalada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1988, de 26 de abril que, como ya hemos visto, analizó precisamente la LTH. Así que no es extraño que el Preámbulo de dicha Ley afirme que *«el fondo de poder en la Comunidad Autónoma reside en sus Instituciones Comunes»* (6).

(5) Artículo 18.e) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno, publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 27 de julio de 1981, n.º 46.

(6) Párrafo 8.º del Preámbulo de la LTH.

Finalmente, el famoso artículo 6.2 reserva en exclusiva al Parlamento Vasco la facultad de dictar normas con rango de Ley, lo que ha dado lugar a la polémica en torno a la naturaleza jurídica y el rango de las Normas Forales emanadas de las Juntas Generales de los Territorios Históricos (7). Por su parte, el artículo 9 se refiere a las competencias de las Diputaciones Forales en materia estadística y el artículo 10 versa sobre la competencia de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de transportes mecánicos por carretera (legislación, desarrollo normativo, alta inspección, planificación y coordinación), sin perjuicio del ejercicio por parte de los Territorios Históricos de las mismas facultades y con el mismo carácter que en el momento de dictarse la LTH ostentaba Álava, dentro de su territorio, de acuerdo con los convenios vigentes con el Estado.

El sistema de distribución de competencias entre Instituciones Comunes y Territorios Históricos es el que es. El problema consiste en que una de las partes, el Parlamento Vasco, el único que tiene competencias para dictar disposiciones con rango de ley, puede modificar a su gusto y de manera unilateral el sistema de reparto de competencias entre Instituciones Comunes y Territorios Históricos, simplemente modificando la LTH, que es una ley ordinaria que no requiere ninguna mayoría especí-

(7) Sobre este asunto, pueden consultarse, entre otros, los siguientes textos: CAÑO MORENO, J., *Derecho Autonómico Vasco*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2007, pp. 181-203; CELAYA IBARRA, A. y CELAYA URIBARRI, A., *Derecho Autonómico Vasco*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1992, pp. 255-270; CORCUERA ATIENZA, J. y GARCÍA HERRERA, M.A., *La constitucionalización de los derechos históricos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 56 y ss.; CORCUERA ATIENZA, J., «Consecuencias y límites de la constitucionalización de los derechos históricos de los territorios forales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69 (2003), p. 249; DE LA HUCHA CELADOR, F. «La naturaleza legislativa de las normas forales de los Territorios Históricos del País Vasco», *Civitas. Revista española de Derecho Financiero*, 129 (2006), pp. 21-40; ETXEBARRIA ETXEITA, I.J., «Apuntes acerca del ordenamiento interno de los Territorios Históricos», en VV.AA., *Jornadas sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1986, pp. 724-735; ETXEBARRIA ETXEITA, I.J., «Los Territorios Históricos y el Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, 23 (1989); FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los derechos históricos de los Territorios Forales*, Civitas / Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 145; IBARRA ROBLES, J.L. «La eficacia externa de las Normas Forales», en VV. AA., *Jornadas sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1986, pp. 564-593; JIMÉNEZ ASENSIO, R., «El sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico», *Revista Vasca de Administración Pública*, 47 (II), 1997, pp. 127 y ss.; JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*, Marcial Pons, Barcelona, 2001; LASAGABASTER HERRARTE, I., «Las normas forales: su naturaleza jurídica», en VV.AA., *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1994, pp. 216 y ss.; LASAGABASTER HERRARTE, I., «Algunas consideraciones en torno al régimen jurídico de las normas forales», *Azpilcueta: Cuadernos de Derecho* (Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos), 18 (2002), pp. 157-168; MARTÍN MATEO, R. / ZURITA LAGUNA, A., «Las competencias de los Territorios Históricos», en VV.AA., *Jornadas sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1986, pp. 596-620; RUBIO LLORENTE, F., «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución)», en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 319 y ss.

fica, siempre que su modificación no afecte al núcleo de la foralidad que resulta intocable (8), pues estas materias que constituyen el núcleo de la foralidad constituyen, utilizando la terminología que el propio Preámbulo de la LTH emplea, «... zonas de poder exentas de Ley de Parlamento» (9). Nos guste o no, la LTH no tiene ninguna «inmunidad» o «intangibilidad» frente a cualquier otra Ley del Parlamento Vasco y puede ser modificada por el legislador vasco en cualquier momento y por mayoría simple. El problema se ha planteado por la inseguridad jurídica creada por otras Leyes del Parlamento Vasco posteriores a la LTH que han derogado no expresa sino tácitamente algunos artículos de la LTH (aplicando el criterio general de que la ley posterior deroga la ley anterior). Frente a estos abusos, y para evitar las modificaciones o derogaciones implícitas o tácitas de la LTH por parte de otras leyes posteriores, como había ocurrido anteriormente, la Comisión Arbitral ha reaccionado con firmeza, como veremos ahora mismo. Pero si se produce una reforma expresa de la LTH por parte del Parlamento Vasco, las competencias reconocidas a los Territorios Históricos pueden cambiar. El único límite sería el que se tocasen las competencias que constituyen el «núcleo intangible de la foralidad».

Como ha dicho la Comisión Arbitral en la Decisión 5/2003, de 3 de noviembre, el sistema da lugar a «... una disociación entre la naturaleza angular de la LTH por razón de su contenido y su envoltorio legal formal, siendo la modificación de éste por una ley del Parlamento Vasco elemento suficiente para alterar el contenido de aquella». Por eso, y en aras de la seguridad jurídica, «... la alteración del esquema competencial de la LTH, de su contenido material, requiere desde un punto de vista formal una norma con rango de ley dictada por el Parlamento Vasco, que articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación, ya que de lo contrario, la propia LTH se vería desprovista de su propia función de encaje competencial básico en la Comunidad Autónoma del País Vasco» (10).

(8) Véase, en este sentido, la Decisión 5/2003, de 3 de noviembre, de la Comisión Arbitral, en el caso de las cuestiones de competencia planteadas por las instituciones del Territorio Histórico de Álava respecto del Proyecto de Ley de Ordenación Vitivinícola (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 20 de febrero de 2004, n.º 35).

(9) Párrafo 7.º del Preámbulo de la LTH.

(10) El criterio general establecido por la Comisión Arbitral en esta Decisión, de que las reformas de la distribución de competencias establecida en la LTH por otras leyes posteriores debe ser realizada de forma directa, expresa y fundada, es ciertamente razonable y loable en aras de la seguridad jurídica, pero no deja de plantear problemas desde la perspectiva formal, ya que la Comisión Arbitral en la práctica viene a decir que se excluyen las derogaciones tácitas o implícitas de la LTH por leyes posteriores del Parlamento Vasco, que incidan de algún modo en la distribución de competencias entre Instituciones Comunes y Territorios Históricos, pero esta postura podría chocar, por ejemplo, con lo establecido en el art. 12 de la propia LTH cuando dice que «La Comunidad Autónoma Vasca, mediante Ley de su Parlamento, y en los términos que la misma establezca, podrá transferir o delegar a los Órganos Forales de los Territorios Históricos competencias no atribuidas a los mismos por la presente Ley».

Tal y como están las cosas, y como bien ha descrito el profesor Edorta COBREROS, en nuestro sistema de vertebración interno, salvo ese núcleo de la foralidad que resulta intocable, las competencias de los Territorios Históricos pueden aumentar o disminuir. Pueden aumentar, o bien modificando expresamente la propia LTH, como ocurrió en 1993, en materia de Planeamiento Urbanístico (Ley 5/1993, de 16 de julio) (11), bien mediante la modificación de la Ley del Concierto Económico (12), bien a través de una Ley sectorial del Parlamento Vasco que, por seguridad jurídica, debería modificar también y de manera expresa la LTH para incluir esa nueva competencia, o bien mediante una Ley del Estado que atribuyese a los Territorios Históricos alguna competencia que hasta entonces correspondía al Estado (13).

Pero al igual que las competencias de los Territorios Históricos pueden aumentar, también pueden disminuir, siempre que no se trate de las competencias intocables a las que me he referido anteriormente, salvo que se produzca una modificación constitucional o estatutaria (y si la modificación sólo es estatutaria, respetando en todo caso el contenido de la Disposición Adicional Primera de la Constitución). De hecho, esta disminución de competencias ya se ha producido. Veamos dos ejemplos: en 1987, de forma muy pero que muy discutible, la LTH fue reformada expresamente para modificar la competencia exclusiva de los Territorios Históricos en materia de normas electorales, organización, régimen y funcionamiento de sus Órganos Forales, que aparecía en su redacción inicial. Mediante la Ley 1/1987, de 27 de marzo, de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa (14), fue suprimido el inciso «normas electorales» de la redacción inicial de la LTH, de tal manera que, a partir de dicha reforma, todo lo relativo a las normas electorales para las Juntas Generales de los Territorios Históricos pasó a formar parte de las competencias de la Comunidad Autónoma Vasca.

(11) Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 20 de julio de 1993, n.º 136. La Ley añadía dos párrafos al texto inicial de la LTH y afirmaba que también corresponde a los Territorios Históricos la aprobación de todos los instrumentos de Ordenación Urbanística, salvo los planes especiales en ejecución de competencias sectoriales atribuidas a las Instituciones Comunes que desarrollen instrumentos de Ordenación Territorial o Urbanística.

(12) Así lo estableció la Comisión Arbitral en su Decisión 2/2003, de 17 de marzo, aunque dos de sus miembros opinaron lo contrario, según consta en su voto particular (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 20 de octubre de 2003, n.º 204).

(13) Pensemos, por ejemplo, en la Disposición Adicional 2.ª, párrafo 7.º, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (publicada en el Boletín Oficial del Estado de 3 de abril de 1985, n.º 80), en relación con la convocatoria de concursos y nombramiento de funcionarios locales con habilitación de carácter nacional.

(14) Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 10 de abril de 1987, n.º 72.

Como ya he dicho en otro lugar (15), en mi opinión, en este caso se invadió por parte del Parlamento Vasco el núcleo intangible de la foralidad, protegido por el Estatuto de Gernika y por la propia Disposición Adicional Primera de la Constitución, lo que es decir tanto como decir (y yo estoy convencido de ello) que dicha Ley es inconstitucional, pero dado que los Territorios Históricos no tenían legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley (16) —como dejó claro el propio Tribunal Constitucional en sendos Autos (17)—, ni existía todavía la Comisión Arbitral, los Territorios Históricos quedaron en la más absoluta indefensión y perdieron una competencia esencial y en mi opinión, claramente perteneciente al *núcleo intangible de la foralidad*. Parafraseando lo dicho por el Diputado General de Bizkaia, ésta sigue siendo todavía hoy una asignatura pendiente (18).

El segundo ejemplo es mucho más reciente y se ha hecho siguiendo el criterio de la Comisión Arbitral, que establece que aquellas leyes que modifiquen de hecho el reparto de competencias de la LTH deben incluir una modificación expresa de la LTH para evitar los problemas de inseguridad jurídica derivados de derogaciones tácitas por leyes posteriores como, desgraciadamente, ha ocurrido en algunas ocasiones (19). Por eso, la Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas (20), ha modificado los apar-

(15) LARRAZABAL BASAÑEZ, S., «Reflexiones sobre la Ley de Territorios Históricos en su XXV aniversario», *Hermes. Revista de Pensamiento e Historia*, n.º 28 (octubre de 2008), pp. 26 y ss.

(16) Puede consultarse a este respecto, ETXEBARRIA ETXEITA, I.J., «Los Territorios Históricos y el Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, 23 (1989).

(17) El Tribunal Constitucional por Auto 1021/1987, de 22 de septiembre (*Jurisprudencia Constitucional*, Ed. Tribunal Constitucional / Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1988, Tomo XIX, pp. 769-771), no admitió a trámite el recurso por falta de legitimación de la Diputación Foral de Bizkaia. Presentado un recurso de súplica contra dicho Auto, el Tribunal Constitucional se reafirmó en su criterio y lo desestimó por Auto 1142/1987, de 14 de octubre (*Jurisprudencia Constitucional*, Ed. Tribunal Constitucional / Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1988, Tomo XIX, pp. 978-981).

(18) BILBAO EGUREN, J.L., «La LTH desde el actual marco jurídico político», *Hermes. Revista de pensamiento e historia*, n.º 28 (octubre de 2008), p. 6.

(19) Veamos un ejemplo de esto y no es el único: la Ley 5/1989, de 6 de julio (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 29 de julio de 1989, n.º 145), modificada por la Ley 15/1997, de 31 de octubre (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 17 de noviembre de 1997, n.º 220), estableció un Estatuto Particular para la «Reserva de la Biosfera de Urdaibai». La Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 27 de julio de 1994, n.º 142) —modificada a su vez por Ley 2/1997, de 14 de marzo— (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 15 de marzo de 1997, n.º 70), no incluía a Urdaibai dentro de los espacios naturales protegidos, integrados en la Red de espacios naturales protegidos cuya administración correspondía a los Territorios Históricos como competencia de ejecución, según lo previsto en el art. 7.c) 4 de la LTH. En el caso de Urdaibai, se aprobó una Ley específica del Parlamento Vasco, estableciendo un sistema especial de gestión adscrito al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de medio ambiente. Esto fue, lisa y llanamente, una modificación de la LTH, por derogación tácita, que es lo que intenta evitar ahora la Comisión Arbitral.

(20) Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 19 de julio de 2006, n.º 137.

tados a) 10, y b) 1 y 4 del art. 7 de la LTH para limitar las competencias de los Territorios Históricos con las nuevas competencias que la Ley otorga a la Agencia Vasca del Agua.

En conclusión, tal y como están hoy las cosas, el Parlamento Vasco, salvo las competencias que pertenecen al núcleo intangible de la foralidad, puede aumentar o disminuir unilateralmente las competencias que reconoce a los Territorios Históricos. De hecho, en este mismo sentido la propia Ley de la Comisión Arbitral (21), diferencia claramente varios supuestos cuando se refiere a las cuestiones de competencia (22): en el caso de un Proyecto o Proposición de Ley que sea contrario según el criterio de la Comisión Arbitral a las competencias forales previstas en el Estatuto, el Gobierno deberá retirarlo o el Parlamento Vasco sólo podrá continuarlo en aquellas partes que la Comisión Arbitral no haya considerado antiestatutarias. Sin embargo, si la Comisión Arbitral no los califica como antiestatutarios pero sí afectan al sistema competencial o a la distribución de competencias establecidas en la legislación vigente, el Gobierno o el Parlamento Vasco decidirán si se mantiene o no la iniciativa. El problema se plantea también en el marco de la tramitación parlamentaria, pues a un Proyecto o Proposición de Ley, podrían durante su recorrido parlamentario, incorporársele enmiendas que afectasen al reparto de competencias, y en este último caso, la Comisión Arbitral no podría hacer nada al respecto (23).

Y aún más: por el contrario, cuando se trate de un Proyecto o Proposición de Norma Foral, tanto si la Comisión Arbitral los declara contrarios

(21) Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral (Boletín Oficial del País Vasco de 27 de julio de 1994, n.º 142).

(22) Arts. 55 y 56 de la Ley reguladora de la Comisión Arbitral.

(23) A este respecto, José Luis Bilbao Eguren, Diputado General de Bizkaia, ha escrito que «La LTH, como Ley articuladora de los poderes internos de la CAPV tiene una gran carencia formal. Le falta una cláusula de rigidez suficiente para evitar que a través de otras leyes ordinarias se altere la distribución de poderes que contiene. Esto no es una elucubración. En varias ocasiones, el Parlamento Vasco ha aprobado leyes que han modificado las competencias de los T.H.H. sin ningún trámite de acuerdo o negociación, aplicando un trágala institucional ante cambios en la asignación de competencias y siempre en el mismo sentido: quitándoselas a los Territorios y asumiéndolas las Instituciones Comunes. El último caso ha sido la Ley del Suelo.

Puede alegarse en contra de lo anterior que existe una Comisión Arbitral cuya función precisamente es velar para evitar intromisiones entre los distintos niveles institucionales y dirimir los posibles conflictos competenciales que pudieran surgir tanto en la tramitación de las leyes como en otras disposiciones de carácter general.

Siendo esto cierto, hay una gran laguna que va en perjuicio de los Territorios. La Comisión Arbitral puede actuar ante Proyectos de Ley que el Gobierno pueda remitir al Parlamento. Pero una vez que el Parlamento empieza a actuar en su función legislativa, la Comisión Arbitral no tiene jurisdicción ante las enmiendas que se puedan introducir en un proyecto determinado de forma que la Ley aprobada finalmente sí puede afectar a los ámbitos competenciales, estando entonces los Territorios en una situación palmaria de debilidad» (BILBAO EGUREN, J.L., «La LTH desde el actual marco jurídico político», *Hermes. Revista de pensamiento e historia*, n.º 28 (octubre de 2008), pp. 5-6.

al Estatuto de Autonomía como si los declara contrarios a las leyes que delimiten competencias entre las Instituciones Comunes y las Forales que no sean el Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno de la Diputación Foral deberá retirar el Proyecto de Norma Foral o la Mesa de las Juntas Generales deberá convocar al Pleno de las mismas para que cumpla la Decisión de la Comisión Arbitral, realizando en su caso la adaptación de la Proposición.

Como hemos visto, el único límite que la Comisión Arbitral ha establecido por seguridad jurídica, es que si el Parlamento Vasco desea alterar el esquema de distribución de competencias, debe hacerlo o bien a través de una modificación de la propia LTH que permita luego una regulación concreta de la materia, distinta a la existente hasta entonces y conforme al nuevo texto de la LTH, o bien mediante una ley singular o sectorial que expresamente delimite la nueva distribución competencial que se propone realizar junto con la modificación del esquema de reparto competencial de la LTH. Como ya hemos visto, así lo estableció la Comisión Arbitral en su Decisión 5/2003, de 3 de noviembre, en el caso del Proyecto de Ley de Ordenación Vitivinícola, criterio que fue reafirmado en la Decisión de 8 de febrero de 2005 en relación con el Proyecto de Ley de Aguas (24). La «línea roja» que el Parlamento no debe traspasar es la siguiente: modificar o derogar implícitamente la Ley de Territorios Históricos. En todo lo demás es libre, salvo en el núcleo intangible de la foralidad.

IV. Clases de competencias de los Territorios Históricos: competencias exclusivas, de desarrollo normativo y de ejecución

El sistema de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos, se encuentra regulado en los artículos 6-8 de la LTH. A diferencia de lo que ocurre con el modelo de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de la Constitución española, la Ley no establece listados de competencias correspondientes a las Instituciones Comunes y a los Territorios Históricos. Opta por enumerar únicamente las competencias de los Territorios Históricos, que pueden ser exclusivas (art. 7 a) (25), de desarrollo nor-

(24) Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 28 de febrero de 2005, n.º 40.

(25) Los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva en las siguientes materias: 1. Organización, régimen y funcionamiento de sus Órganos Forales; 2. Régimen electoral municipal y de Entidades Locales menores; 3. Demarcaciones municipales y supramunicipales, que no excedan de los términos del Territorio Histórico; 4. Elaboración de sus propios Presupuestos y Cuentas, así como de las operaciones de crédito y financieras en los términos establecidos por el Título II de la Ley; 5. Redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y Servicios, asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades Locales; 6. Las establecidas en el art. 41 del Estatuto de Autonomía (es decir, las deriva-

mativo y ejecución (art. 7 b) (26), o únicamente de ejecución (art. 7 c) (27) —en la denominación de las competencias como exclusivas, de desarrollo normativo y ejecución o sólo de ejecución si se sigue el modelo de la Constitución española de 1978 y obviamente, lo establecido en los artículos 37.3.f) y 37.4 del Estatuto de Gernika— y atribuye el resto de las com-

das del Concierto Económico); 7. Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales; 8. Planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explicitación de carreteras y caminos; 9. Montes, aprovechamientos, servicios forestales, vías pecuarias y pastos, en los términos del art. 10.8 del Estatuto de Autonomía; guardería forestal y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales; 10. Obras públicas cuya realización no afecte a otros Territorios Históricos o no se declare de interés general por el Gobierno Vasco (si bien se consideran obras hidráulicas de interés general, las que así se definen en la Ley de Aguas del Parlamento Vasco, en las cuales corresponde a la Agencia Vasca del Agua la proyección, ejecución y gestión de dichas obras, así como las demás funciones que dicha Ley le encomienda en relación con tales obras); 11. Régimen de los cuerpos o secciones de Forales, Miñones y Miqueletes dependientes a efectos de representación y tradicionales de las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Gobierno Vasco, como mando supremo de la Policía Autónoma; 12. Archivos, bibliotecas, Museos e Instituciones relacionadas con las Bellas Artes y Artesanía, de titularidad del Territorio Histórico; 13. Creación y mantenimiento de organismos culturales, de interés del Territorio Histórico.

(26) Corresponde a los Territorios Históricos el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en las siguientes materias: 1. Sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario; divulgación, promoción y capacitación agraria; viticultura y enología; producción vegetal, salvo semillas y plantas de viveros (si bien corresponde a la Agencia Vasca del Agua el ejercicio de las funciones que la Ley Vasca del Agua le atribuye en relación con el abastecimiento, saneamiento, depuración y riego, incluida la de elevar al Gobierno Vasco la propuesta de Decreto que éste aprobará para regular el régimen jurídico del riego, con el contenido mínimo establecido en esa Ley); 2. Producción y sanidad animal; 3. Régimen de aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cinegética; 4. Policía de las aguas públicas continentales y de sus cauces naturales, riberas y servidumbres, que se ejercerá de conformidad con lo previsto en la Ley de Aguas del Parlamento Vasco; 5. Conservación, mejora, restauración o, en su caso, excavación del Patrimonio Histórico Artístico Monumental y Arqueológico; 6. Fomento del deporte, programas de deporte escolar y deporte para todos.

(27) Corresponde a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en las siguientes materias: 1. Asistencia social, sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco; 2. Desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil, de la tercera edad, ocio y esparcimiento, sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco; 3. Administración de espacios naturales protegidos. 4. Defensa contra incendios. 5. En materia de urbanismo, corresponden a los Territorios Históricos las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística en desarrollo de las determinaciones del planeamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de las competencias atribuidas por Ley a otros entes públicos y órganos urbanísticos. Se entenderá por determinaciones de planeamiento de rango superior las comprendidas en los instrumentos de Ordenación Territorial. En tanto no se aprueben éstos cumplirán tal función los criterios de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, en lo que se refiere a la cuantificación del desarrollo residencial, industrial y de servicios; infraestructuras, equipamientos, recursos naturales, actividades y materias cuya ordenación por razón de su objeto no sea competencia de los Territorios Históricos. En consecuencia, corresponde a los Territorios Históricos la aprobación de todos los instrumentos de Ordenación Urbanística, excepto los planes especiales de ejecución de competencias sectoriales atribuidas a las Instituciones Comunes que desarrollen instrumentos de Ordenación Territorial o Urbanística; 6. Las facultades de calificación, señalización de medidas correctoras, inspección y sanción en relación con Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas que puedan establecerse en suelo urbano residencial, siempre que no afecte a más de un Territorio Histórico o Ente Público extracomunitario, y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a los Entes Municipales.

petencias a las Instituciones Comunes. Es decir, todas las materias que no estén en el listado del artículo 7, corresponden a las Instituciones Comunes, salvo que sean transferidas a los Territorios Históricos. En definitiva: el fondo de poder está en las Instituciones Comunes y no en los Territorios Históricos. Por eso la cláusula residual del art. 6.1 de la LTH dice que *«es competencia de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución de 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 Órganos Forales de los Territorios Históricos»*.

En primer lugar, nos encontramos con las competencias exclusivas de los Territorios Históricos: El artículo 8.1 de la LTH establece que en las materias que sean competencia exclusiva de los Territorios Históricos les corresponden a éstos cuatro tipos de potestades:

- a) La *normativa*. Se habrá observado que se habla de potestad normativa y no de potestad legislativa, a diferencia de lo que suele ocurrir en las competencias exclusivas, ya que el art. 6.1 de la LTH sólo permite que sea una Institución común, el Parlamento Vasco, quien dicte normas con rango formal de ley. La LTH está pensando en las Normas Forales de las Juntas Generales y de su propio texto se desprende que las Normas Forales aunque no sean leyes formales son algo más que normas reglamentarias, puesto que a la potestad reglamentaria se refiere en la letra b) y no a) y porque dice que en aquellas materias de competencia exclusiva de los Territorios Históricos sus Normas Forales predominan por razón de la materia sobre normas con rango formal de Ley. Y así, cita expresamente que la sustitución de las normas a que se refiere la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto de Gernika (las leyes del Estado vigentes a la entrada en vigor del Estatuto de Gernika hasta que las Cortes Generales o el Parlamento Vasco no legislasen) y la propia legislación del Parlamento Vasco, se realizará mediante Normas Forales de las Juntas Generales. Si las Normas Forales sólo fuesen normas reglamentarias, ¿sería posible que una norma reglamentaria sustituyese a una ley estatal o del Parlamento Vasco? En la polémica acerca de la naturaleza jurídica de las Normas Forales, el artículo 8.1.a) nos da una pista más acerca de la complejidad del asunto, apuntando claramente a que si bien las Normas Forales no tienen el carácter formal de ley (pues esto lo prohíbe el propio artículo 6.1 de la LTH), sí tienen contenido material de Ley. Si no fuese así, el art. 8.1.a) no tendría sentido. Un ejemplo típico de potestad normativa exclusiva sería una Norma Foral tributaria: pensemos, por ejemplo, en la Norma Foral del Impuesto de Sociedades.

- b) La *reglamentaria*. Evidentemente, quien puede lo más puede lo menos, y en estas materias de competencia exclusiva, las Diputaciones Forales pueden dictar normas reglamentarias de desarrollo de las Normas Forales, pensemos, por ejemplo, en un Decreto Foral en materia tributaria.
- c) La *administrativa, incluida la inspección*. Aquí estamos pensando en cualquier actividad administrativa de los órganos administrativos de las Diputaciones Forales, incluyendo la inspección. Para seguir con el ejemplo tributario, cualquier actividad de una Hacienda Foral.
- d) La *revisora en la vía administrativa*. Se trata de la competencia para resolver cualquier recurso administrativo contra actos administrativos dictados por la Administración foral. Por seguir con el ejemplo, pensemos en la resolución de un recurso ante el Tribunal Económico Administrativo Foral.

En segundo lugar, nos encontramos con las competencias de desarrollo normativo y ejecución de los Territorios Históricos. El art. 8.2 de la LTH establece el tipo de potestades que corresponden a los Territorios Históricos en las materias en que compete a los mismos el desarrollo normativo y la ejecución. El ámbito es menor, por tanto, que en las competencias exclusivas, puesto que aquí no hay potestad normativa originaria, sino sólo de desarrollo normativo, manteniéndose el resto de las potestades (28). Son las siguientes:

- a) La de *desarrollo normativo*. Aquí, la competencia del Territorio Histórico no es plena, no puede dictar normas que se aplican con prioridad respecto a cualquier otra, sino que puede dictar normas que desarrollen otras normas emanadas de las Instituciones Comunes y por tanto, esas normas de desarrollo normativo dictadas por los Órganos Forales no pueden ir en contra de lo dispuesto por las normas emanadas de las Instituciones Comunes a las que desarrollan.
- b) La *reglamentaria*.
- c) La *administrativa, incluida la inspección*.
- d) La *revisora en la vía administrativa*.

Es claro que la competencia de *desarrollo normativo y ejecución* de los Territorios Históricos no permite que éstos dicten normas preferentes a cualquier otra de las Instituciones Comunes, sino que deben atenerse a las normas dictadas por las Instituciones Comunes, a las que desarrollan y que ejecutan. Es evidente que atribuye a los Territorios Históricos más

(28) Para no repetir los mismos contenidos, me extenderé sólo en aquellos aspectos que sean diferentes de lo que hemos visto en lo relativo a las competencias exclusivas.

que la simple potestad reglamentaria *ad intra*, es decir, la organizativa de sus propios servicios (típica de las competencias de ejecución, previstas en el tercer nivel de potestades, las del art. 8.3 LTH) y coincido en esto con la opinión del profesor LÓPEZ BASAGUREN (29), no sólo es una pura potestad para desarrollar las disposiciones con rango de ley emanadas del Parlamento Vasco, siguiendo la dicotomía clásica «disposiciones con rango de ley / reglamento», sino que apunta a un sistema de distribución de competencias similar al que en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas se produce cuando la Constitución y los Estatutos de Autonomía se refieren a la dicotomía «normativa básica / normativa de desarrollo». En el ámbito interno de la Comunidad Autónoma Vasca, en este tipo de competencias, las Instituciones Comunes tendrían la competencia para dictar normas básicas y los Territorios Históricos la normativa de desarrollo.

Así las cosas, se plantea en el ámbito interno de la Comunidad Autónoma Vasca, el mismo problema que se plantea en el marco de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a saber, que las Instituciones Comunes (singularmente el Parlamento Vasco, puesto que, siguiendo los criterios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de legislación básica del Estado, la normativa básica ha dictarse por norma general mediante leyes y sólo excepcionalmente se admitirían las normas reglamentarias con carácter básico), sólo pueden dictar la normativa básica y ésta no puede agotar en la práctica toda la materia, de tal manera que deben dejar espacio al desarrollo normativo de los Territorios Históricos pues, de lo contrario, vaciarían la competencia de desarrollo normativo de éstos y violarían la distribución de competencias fijada. Y es previsible que, al igual que en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas el Tribunal Constitucional ha tenido que ir fijando en cada caso qué es básico y qué no lo es, la Comisión Arbitral tenga que hacer lo mismo en el ámbito interno de la Comunidad Autónoma Vasca en las relaciones entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos.

El profesor LÓPEZ BASAGUREN, a quien seguiré a lo largo de estas líneas, lo ha explicado muy gráficamente: la determinación de los límites de la legislación básica resulta muy problemática, en particular como consecuencia de la aceptación de la concepción material de lo básico por parte del Tribunal Constitucional. Efectivamente, el Tribunal Constitucional

(29) LÓPEZ BASAGUREN, A., «Informe sobre la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus Territorios Históricos», en GARCÍA CRESPO, M. (dir.), *Evaluación y cuantificación de la distribución competencial existente ente el Gobierno Vasco y los tres Territorios Históricos, con especial referencia al Territorio Histórico de Álava*, Departamento de Economía Aplicada V, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2006, pp. 38 y ss.

ha llegado a admitir que determinada normativa de carácter reglamentario puede ser también considerada básica aunque no tenga rango legal, entendiendo legislación básica no en su sentido formal (lo que exigiría norma de rango legal) sino material (es decir, legislación en general, bastando que sea de carácter básico aunque no sea por ley formal). Y esto, que el Tribunal Constitucional ha admitido como excepción, se ha convertido perversamente en regla. Con toda razón, el profesor LÓPEZ BASAGUREN (30), citando al profesor MONTILLA MARCOS (31), dice que la doctrina está reclamando constantemente que vuelva a ponerse en pie lo que ha acabado poniéndose «cabeza abajo», es decir, que se reclame la exigencia de los requisitos formales de las competencias básicas (es decir, que se regulen por ley y que la ley determine expresamente los preceptos que son básicos), en lugar de seguir avalando la conversión de la excepción en regla.

Como decía antes, y siguiendo con la reflexión del profesor LÓPEZ BASAGUREN, aplicada ahora al ámbito interno de la Comunidad Autónoma Vasca, las Instituciones Comunes y, singularmente, el Parlamento Vasco, que es el único que puede dictar normas con rango formal de ley, podría tener la tentación de regular por Ley y de manera casi ilimitada, cuanto estime conveniente en una materia en la que le corresponde la potestad legislativa. Y si se entiende «legislación básica» en el sentido amplio, el propio Gobierno Vasco podría intentar también dictar como normativa básica Decretos o incluso Órdenes. No se puede entender el artículo 8.2.a) de la LTH en el sentido de que, como en estas materias los Territorios Históricos sólo tienen competencia de desarrollo normativo, las Instituciones Comunes (Parlamento y Gobierno Vascos) pueden hacer lo que quieran en el ámbito normativo para establecer las «bases» (advuértase que se dice «normativo», no «legislativo»).

La potestad normativa de las Instituciones Comunes debe limitarse a regular lo «básico», pues de lo contrario, nos encontraríamos con un vaciamiento de la competencia de los Territorios Históricos de desarrollo normativo y ejecución, convirtiéndose en una competencia de simple ejecución. En todo caso, la determinación de lo básico debería hacerse por Ley del Parlamento Vasco salvo en casos excepcionales y «... con la correspondiente limitación de las normas reglamentarias en la determinación de lo básico, cuya función debe ser en todo caso puramente secundaria a la regulación contenida en la Ley, que debe contener los elementos fundamentales para su determinación por la norma regla-

(30) LÓPEZ BASAGUREN, A., *Ibidem*, pp. 39-42.

(31) MONTILLA MARCOS, J.A., «Los elementos formales en el proceso de producción normativa de lo básico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 68 (2003), pp. 101 y ss.

mentaria, así como la expresa determinación de las normas que tienen carácter básico» (32).

Desgraciadamente, esto que no debía ocurrir en ningún caso, es lo que está ocurriendo con demasiada frecuencia. Y lo que tanto reprochamos al Gobierno Central, que en muchas ocasiones prácticamente agota el contenido de las materias básicas, dejando casi sin espacio las competencias de las Comunidades Autónomas para el desarrollo normativo de esas bases, está ocurriendo también algunas veces con las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma Vasca, y no sólo por parte del Parlamento Vasco sino también y lo que es aún más grave, por parte del Gobierno Vasco. En este sentido, coincido una vez más con la siguiente reflexión del profesor LÓPEZ BASAGUREN que reproduzco textualmente:

«La exigencia del requisito formal de preferencia de la ley formal y consiguiente limitación de la capacidad —y, sobre todo, de la autonomía— de las normas reglamentarias para regular lo básico es habitualmente desconocida en el ejercicio por las Instituciones comunes de las competencias normativas en los ámbitos en los que corresponde a los TTHH la competencia de “desarrollo normativo y ejecución”. Ciertamente, hay leyes en las que se regula normativamente la materia; y en muchas de ellas, se limita a la regulación básica de la materia. Pero, como se verá enseguida, sobre todo hay un número muy elevado de Decretos que regulan de forma exhaustiva las materias, agotando de forma prácticamente absoluta cualquier capacidad de regulación autónoma por parte de los TTHH en materias en las que tienen atribuida la competencia en materia de “desarrollo normativo”; Decretos que, en muchos casos, tienen una débil habilitación legal o, incluso, carecen de ella, actuando como auténticos Decretos autónomos, degradando el esquema de distribución de potestades normativas diseñado en la LTH y asfixiando las potestades de desarrollo normativo atribuidas a los TTHH» (33).

Curiosamente, la Comisión Jurídica Asesora ha aceptado en demasiadas ocasiones estas prácticas que tanto hemos criticado en la relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Y así, por ejemplo, en la consulta relativa al proyecto de Decreto del Gobierno Vasco por el que se re-

(32) LÓPEZ BASAGUREN, A., *Ibidem*, p. 41.

(33) LÓPEZ BASAGUREN, A., *Ibidem*, p. 42.

gula el Deporte Escolar (34) ha dicho que a la hora de abordar la distribución competencial entre las Instituciones Comunes / Territorios Históricos, en materias que responden al esquema normas básicas / normas de desarrollo y ejecución, puede ser de utilidad atender a los criterios que han permitido este deslinde tratándose de las relaciones entre el Estado / Comunidades Autónomas, deduciéndolos de la doctrina del Tribunal Constitucional.

Esos criterios de la doctrina del Tribunal Constitucional son, según la Comisión Jurídica Asesora, los siguientes: que aun cuando en principio lo básico debe ser lo determinado en la Ley —lo que permite una delimitación clara y estable—, puede el Gobierno establecer lo básico mediante normas reglamentarias, bien para atender circunstancias coyunturales o cuando éstas resulten complemento necesario para garantizar la finalidad objetiva a que responde la competencia sobre las bases. En cuanto al contenido material, está comprendiendo funciones normativas que aseguren un régimen común uniforme, unas reglas a partir de las cuales el titular de la competencia de desarrollo legislativo pueda ejercerla, pero esas competencias no se agotan con las propias normativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento ejecutivo, también se justifica la reserva en la medida indispensable. Por tanto, la posibilidad de alcanzar y englobar aspectos puramente ejecutivos es también viable, pero debe verse siempre con carácter excepcional, ya que es el supuesto extremo del arco de posibilidades que ofrece lo básico (cuando se encuentren afectados directamente intereses supraautonómicos, o si se trata de decisiones y actuaciones que trascienden del caso particular y de las situaciones concretas afectadas —dada la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional— o cuando el acto de ejecución comporte, por necesidad intrínseca de la materia, márgenes tan amplios de discrecionalidad que sólo puedan ser adoptados por instancias que no tengan a su cuidado intereses distintos a los puramente generales).

Así que, como acabo de decir, lo que tanto hemos criticado al Estado y la jurisprudencia constitucional, por abusar de lo básico, dejando muchas veces muy poco juego al desarrollo normativo y a la ejecución que corresponde a las Comunidades Autónomas, le parece a la Comisión Jurídica Asesora que puede ser de utilidad a la hora de abordar la distribución competencial Instituciones Comunes / Territorios Históricos. Cuando menos no parece una postura muy coherente (35). Y en este sentido, hay algunos casos «sangrantes». Por ejemplo, y en mi opinión, en relación con la compe-

(34) El actualmente vigente Decreto 125/2008, de 1 de julio, sobre Deporte Escolar, publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 16 de julio de 2008, n.º 135.

(35) Dictamen n.º 121/2008 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, relativa a la Consulta 97/2008, del proyecto de Decreto por el que se regula el Deporte Escolar, párrafos 58-63, pp. 10-11.

tencia de desarrollo normativo y ejecución de los Territorios Históricos en materia de reforma y desarrollo agrario (art. 7 b 1), la Ley 10/1998, de 8 de abril, de desarrollo rural (36), resultó invasora de las competencias de desarrollo normativo y ejecución de los Territorios Históricos; y en el caso de la Ley 5/2004, de 7 de mayo, de Ordenación Vitivinícola (37), ésta prácticamente deja en casi nada la competencia de desarrollo normativo y ejecución de los Territorios Históricos. Es cierto que, la Decisión de la Comisión Arbitral 5/2003, de 3 de noviembre, que estableció los requisitos que deben reunir las modificaciones del reparto de competencias establecidas por la LTH por leyes posteriores a ella, hizo que se modificase el texto del Proyecto de Ley, pero el resultado final sigue dejando poco espacio al desarrollo normativo por parte de los Territorios Históricos.

Que las leyes «básicas» del Parlamento Vasco regulen tan exhaustivamente una materia, que prácticamente no dejen espacio para el desarrollo normativo de los Territorios Históricos y los condenen a ser órganos meramente ejecutivos ya es grave de por sí, pero es que en algunos casos todavía se ha ido más allá, y la regulación de lo básico por parte de las Instituciones Comunes, anulando prácticamente la competencia de desarrollo normativo de los Territorios Históricos y convirtiéndolos en meros órganos ejecutivos, ha tenido lugar mediante simples normas reglamentarias dictadas por el Gobierno Vasco (nótese lo que ha ocurrido, por ejemplo, en el ámbito de la producción agrícola y ganadera, en materia de montes, de sanidad vegetal y animal, ejecución de ayudas comunitarias en el ámbito de la agricultura y ganadería o, por aludir a otra materia bien distinta, en lo referente al patrimonio cultural) (38).

(36) Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 4 de mayo de 1998, n.º 80.

(37) Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 25 de mayo de 2004, n.º 96.

(38) A título de ejemplo, puede citarse a este respecto, lo ocurrido en el campo de la producción agrícola y ganadera (Decreto 394/1985, de 30 de diciembre, sobre régimen específico de la agricultura de montaña en la Comunidad Autónoma, publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 23 de octubre de 1986, n.º 32) y sanidad vegetal y animal (Decreto 90/2005, de 12 de abril, de organización de controles oficiales y prevención de riesgos en la alimentación animal, publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 30 de mayo de 2005, n.º 100).

Por su parte, en el ámbito del patrimonio cultural, lo mismo puede decirse de los siguientes Decretos: Decreto 234/1996, de 8 de octubre, por el que se establece el régimen para la determinación de las zonas de presunción arqueológica (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 23 de octubre de 1996, n.º 205); Decreto 204/1998, de 28 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de la reserva de una partida del presupuesto de las Obras Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de sus Territorios Históricos al objeto de su inversión en la defensa, enriquecimiento, protección, difusión y fomento del Patrimonio Cultural Vasco (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 20 de agosto de 1998, n.º 157); Decreto 306/1998, de 10 de noviembre, sobre la declaración de estado ruinoso de los bienes culturales calificados y de los inventariados y actuaciones previas y posteriores a la resolución sobre derribo de los mismos (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 26 de noviembre de 1998, n.º 226); y Decreto 232/2000, de 21 de noviembre, por el que se aprueban el Reglamento de los Servicios de Archivo y las normas reguladoras del Patrimonio Documental del País Vasco (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 11 de diciembre de 2000, n.º 235).

Para concluir este apartado, hay que advertir también que el art. 7 d) de la LTH establece que corresponde a los Territorios Históricos, el desarrollo normativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en aquellas materias atribuidas a la competencia exclusiva de aquellos.

En tercer lugar, nos encontramos con las competencias de ejecución de los Territorios Históricos. El art. 8.3 de la LTH establece que en las materias en que corresponde a los Territorios Históricos la ejecución, ejercitarán las potestades que se mencionan a continuación de conformidad con las disposiciones de carácter general que en desarrollo de su legislación dicten las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma. Estas potestades son las siguientes:

- a) La *reglamentaria*, para la organización de sus propios servicios.
- b) La *administrativa, incluida la inspección*.
- c) La *revisora en la vía administrativa*.

V. Diversos problemas concretos en materia de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos

Para finalizar este artículo, me gustaría detenerme en tres problemas concretos que en la práctica de la no siempre fácil relación entre Instituciones Comunes y Territorios Históricos han provocado no pocas tensiones y discrepancias. El profesor LÓPEZ BASAGUREN los ha estudiado en profundidad y me gustaría referirme también a ellos, porque he tenido la oportunidad de ver sus efectos en la práctica diaria de la gestión de alguna de nuestras Instituciones. Y como comprobaremos a lo largo de estas páginas, todas las instituciones han tenido la tentación de invadir competencias ajenas, aunque en algunas materias, ha habido abusos notorios, sobre los que deberíamos reflexionar para que no se vuelvan a repetir en el futuro.

1. Las subvenciones

Uno de los campos en que se han producido interferencias y conflictos entre las Instituciones Comunes y las de los Territorios Históricos ha tenido que ver con la política de subvenciones, o más en general, con lo que suele denominarse la «capacidad de gasto». Existe un principio general que en teoría está claro y que dice una Administración no debe intervenir a través del gasto o de la subvención en materias en las que no tiene competencia, pues ello desvirtuaría el sistema del reparto de com-

petencias e invadiría el ámbito competencial del titular real de la competencia. El Tribunal Constitucional lo ha dejado muy claro en su jurisprudencia en lo relativo al ámbito de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (39) y la Comisión Arbitral ha dicho lo mismo en lo relativo a la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos.

En su Decisión 1/2004, de 22 de junio, en el conflicto planteado en relación con las ayudas de emergencia social en Álava (40), la Comisión Arbitral rechazó la posibilidad de intervención de un Territorio Histórico fuera del ámbito competencial que le corresponde y como es lógico, dijo que la potestad de gasto del Territorio Histórico debe ejercerse en marco de sus competencias, pues de lo contrario supondría «una indebida interferencia en una competencia ajena». Evidentemente, aunque en el caso concreto analizado por la Comisión Arbitral el problema se planteaba por una intervención de un Territorio Histórico a través de ayudas en una materia fuera de su competencia, la conclusión debe ser la misma cuando la intervención por vía de ayudas o subvenciones se plantea por parte de las Instituciones Comunes en el ámbito de las competencias de los Territorios Históricos (41).

También hay que llamar la atención sobre la aplicación de cláusulas horizontales por parte del Gobierno Vasco para intervenir en ámbitos de competencia de los Territorios Históricos mediante subvenciones al amparo de la competencia genérica de la Comunidad Autónoma en materia de «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco» (art. 10.25 del Estatuto). Hemos protestado tantas veces contra la excesiva tendencia a ampararse en cláusulas generales como, por ejemplo, la de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución), que el Estado ha utilizado para intervenir en sectores económicos que son competencia de las Comunidades Autónomas, que ahora hay que tener mucho cuidado para que no se repita la misma historia aquí.

(39) A título de ejemplo, pueden consultarse las Sentencias 179/1985, de 19 de diciembre; 95/1986, de 19 de julio; 201/1988, de 27 de octubre; 13/1992, de 6 de febrero, o 59/1995, de 17 de marzo.

(40) Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 23 de julio de 2004, n.º 140.

(41) Las intervenciones de las Instituciones Comunes vía subvención en materias que son competencia de los Territorios Históricos han sido también abundantes. En mi opinión, esto ha ocurrido claramente en materia de agricultura. Veamos algunos ejemplos: el Decreto 209/2003, de 9 de septiembre, de ayudas a las industrias agroalimentarias para la mejora de la calidad de sus productos —Programa Ekin— (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 24 de septiembre de 2003, n.º 186), que establece ayudas vinculadas a la ordenación, mejora y control de la dotación y claridad de los medios productivos agrarios, cuando esta función había sido traspasada a los Territorios Históricos; o el Decreto 243/2004, de 30 de noviembre, sobre ayudas a explotaciones agrarias, al desarrollo y adaptación de las zonas rurales y a la silvicultura de la Comunidad Autónoma del País Vasco (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 16 de diciembre de 2004, n.º 239).

Y en este sentido, uno de los asuntos más polémicos en este ámbito fue el relativo a las medidas de apoyo a las actuaciones integrales de revitalización urbana en la Comunidad Autónoma del País Vasco, el conocido como «Programa Izartu» (42) del Gobierno Vasco, dirigido a subvencionar planes municipales de revitalización socioeconómica y regeneración territorial integral de zonas urbanas desfavorecidas y deficitarias en equipamientos y su adecuación o no al reparto de competencias entre Instituciones Comunes y Territorios Históricos. El asunto llegó a la Comisión Arbitral al plantear la Diputación Foral de Álava un conflicto de competencias contra la Orden del Gobierno Vasco de 21 de enero de 2004 que hacía pública la convocatoria de concesión de ayudas dentro del Programa Izartu (43). El Territorio Histórico de Álava entendía que el Programa colisionaba con el Plan Foral de Obras y Servicios, que es de competencia exclusiva de los Territorios Históricos, según lo previsto en el art. 7 a) 5 de la LTH. Pero la Comisión Arbitral, en su Resolución 2/2004, de 21 de julio (44), no les dio demasiada importancia a los Planes de Obras y Servicios como cláusula atributiva de competencias de los Territorios Históricos. En el caso concreto del Programa Izartu, la Comisión Arbitral utilizó entre otros, el título competencial de desarrollo económico y planificación de la actividad económica para justificar la competencia del Gobierno Vasco, pero dejó claro que correspondía a las Diputaciones Forales la ejecución de las ayudas de dicho programa en aquellos ámbitos en los que el desarrollo normativo o la ejecución era competencia de los Territorios Históricos.

Es cierto que el art. 10.25 del Estatuto reconoce a las Instituciones Comunes la competencia en materia de «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía», y que ello les permite intervenir en los distintos sectores económicos, pero en todo caso, la propia Comisión Arbitral ha advertido que hay que rechazar cualquier apelación genérica a esta competencia para justificar intervenciones de las Instituciones Comunes en ámbitos que corresponden a los Territorios Históricos (45).

Para ser totalmente justos, las culpas son compartidas, porque también hay que llamar la atención sobre determinadas actuaciones en materia de promoción del empleo por parte de los Territorios Históricos,

(42) Ver los Decretos 236/2000, de 28 de septiembre (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 14 de octubre de 2000, n.º 238) y 306/2003, de 16 de diciembre (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 19 de diciembre de 2003, n.º 248).

(43) Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 22 de enero de 2004, n.º 14.

(44) Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 1 de octubre de 2004, n.º 189.

(45) Decisión 5/2003, de 3 de noviembre, en relación con el Proyecto de Ley de Ordenación Vitivinícola, reiteradamente citada.

cuando, en general, se trata de un ámbito que corresponde a las Instituciones Comunes en virtud de su competencia en materia laboral, materia que la LTH no atribuye a los Territorios Históricos. También hay problemas de deslinde de competencias en el marco de lo que se ha venido en llamar «promoción económica», ya que los Territorios Históricos, a diferencia del Gobierno Vasco, no tienen atribuida en la LTH una competencia general en esa materia. En materia de desarrollo económico, podría defenderse que los Territorios Históricos pueden realizar actividades de desarrollo en aquellos sectores en los que tienen competencia, pero no con carácter general. También podría haber problemas en las actividades de promoción de actividades de I+D+i. La competencia en investigación corresponde a las Instituciones Comunes, salvo que se entienda que la investigación vinculada a alguna materia específica que corresponda a los Territorios Históricos, quedase atraída «ratione materiae» a los mismos.

También hay que hacer alguna mención, siquiera breve, a los Planes Forales de Obras y Servicios y a la capacidad de los Territorios Históricos de conceder subvenciones a los Municipios. El artículo 7 a) 5 de la LTH establece que es competencia exclusiva de los Territorios Históricos «la redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y Servicios y la asistencia y el asesoramiento técnico a las Entidades Locales». Como ha escrito el profesor LÓPEZ BASAGUREN (46), ello supone que los Territorios Históricos pueden hacer transferencias financieras a los Ayuntamientos para garantizar su autonomía financiera y que puedan ejercitar así sus competencias, y también permite que los Territorios Históricos puedan financiar obras o servicios de competencia local, además de poder ayudarles en ámbitos como el económico, el técnico, el jurídico, etc., pero eso no significa que los Territorios Históricos asuman la competencia sobre las materias en las que se va a intervenir a través del Plan Foral, que siguen siendo de titularidad municipal, aunque la gestión de las obras corresponda a las Diputaciones Forales. Aunque, ciertamente, la participación de los Entes Locales en la redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y Servicios no es una exigencia del procedimiento, de alguna manera tendrán que participar para que se puedan determinar las obras y servicios a incluir en el Plan, si bien la decisión final sobre su inclusión o no en el Plan corresponde a los Territorios Históricos.

Por último, conviene también hacer notar que, en relación con la competencia exclusiva de los Territorios Históricos en materia de asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades Locales, la Comisión Arbitral ha dicho que dicha competencia no supone unas posibilidades ilimitadas de intervención de los Territorios Históricos en todo tipo de competencias o

(46) LÓPEZ BASAGUREN. A., *Ibidem*, pp. 65-67.

servicios municipales, pues ello lo convertiría en un título autónomo de asunción de competencias, es decir, en un título competencial en blanco. La intervención de los Territorios Históricos para asistir o asesorar a los municipios solamente se puede producir en cuanto la normativa sectorial prevea o, al menos, no impida esa intervención foral. Si la asistencia, el asesoramiento o la cooperación fueran títulos propios por sí mismos, sin requerir ajustarse a lo que establezca el legislador sectorial competente, el resultado sería que los Territorios Históricos podrían intervenir asesorando, asistiendo o cooperando en cuantas iniciativas adoptasen las entidades locales y en relación con cualquiera de sus competencias y eso ni es aceptable doctrinalmente ni se corresponde con la realidad.

Por eso, al interpretar el art. 7.a.5 de la LTH, la Comisión Arbitral ha dicho que la competencia de los Territorios Históricos en materia de asesoramiento y asistencia técnica a las entidades locales «... *no se puede entender como una competencia ilimitada en su campo material de actuación. Sería tanto como considerar que la potestad de fomento, la regulación y el otorgamiento de subvenciones se puede aplicar a cualquier materia con independencia de lo que diga la legislación sectorial correspondiente. El Tribunal Constitucional lo ha dicho claramente y a ello han hecho destacada referencia ambas partes en su argumentación. El asesoramiento y asistencia técnica solamente se pueden producir si se trata de una competencia local y si otra norma del ordenamiento no lo impide*». (47).

2. Los Convenios interinstitucionales de colaboración

En un sistema de vertebración territorial complejo como el nuestro, la existencia de numerosos Convenios interinstitucionales de colaboración es algo muy recomendable, siempre y cuando estos Convenios sean respetuosos con las competencias de cada una de las Administraciones Públicas que los celebran (48). El principio de colaboración entre instituciones es consustancial a cualquier modelo descentralizado y, como no

(47) Decisión de la Comisión Arbitral 5/2006, de 3 de octubre (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 8 de octubre de 2006, n.º 213), fundamentos jurídicos 2.º-5.º.

(48) La posibilidad de celebrar este tipo de Convenios está prevista con carácter general en el art. 9 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común (publicada en el Boletín Oficial del Estado de 27 de noviembre de 1992, n.º 285), en relación con los artículos 55-61 de la Ley de Bases del Régimen Local. En el ámbito interno de la Comunidad Autónoma Vasca, la posibilidad de celebrar estos Convenios está prevista en numerosas leyes sectoriales, por ejemplo en la Ley 11/2007, de 26 de octubre, de Bibliotecas de Euskadi (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 19 de noviembre de 2007, n.º 222) —arts. 7 y 13—, en la Ley 7/2006, de 1 de diciembre, de Museos de Euskadi (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 18 de diciembre de 2006, n.º 239) —art. 14.2—, etc.

podía ser de otro modo, aparece también en las relaciones entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos, junto al principio de solidaridad. Ambos principios son recogidos en el art. 2.1. de la LTH, que indica además, que en el ejercicio de sus respectivas competencias, las Administraciones del País Vasco actuarán de acuerdo a los principios de eficacia y coordinación (art. 2.2 LTH), que son los objetivos a los que deben tender este tipo de convenios.

Por su parte, y como ya vimos en su momento, el art. 5 de la LTH prevé también la existencia de convenios de prestación de servicios entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales o entre las propias Diputaciones Forales entre sí. Si se trata de Convenios entre el Gobierno y una o varias Diputaciones Forales, dichos Convenios serán comunicados al Parlamento Vasco, quien en un plazo de veinte días podrá oponerse a los mismos (49), mientras que si se trata de Convenios realizados por las Diputaciones Forales entre sí, sin perjuicio de las competencias y facultades de las Instituciones Comunes, se dará cuenta al Gobierno Vasco.

El problema que pueden plantear estos convenios interinstitucionales es el riesgo de ser utilizados para alterar de hecho el reparto de derecho de las competencias entre Instituciones. En algunas ocasiones la Administración más fuerte (económicamente hablando) ha intentado utilizar la vía del Convenio para mediatizar la actuación de la Administración más débil pero titular de la competencia, utilizando como arma de presión la asignación de fondos y recursos. Esto ha ocurrido en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y el Tribunal Constitucional ha tenido que salir al paso recordando que los Convenios no se pueden utilizar para condicionar el ejercicio de las competencias, intentando modificar a través de los mismos el sistema de distribución de competencias (50).

De entre los distintos tipos de Convenios interinstitucionales, el profesor LÓPEZ BASAGUREN (51) ha hecho referencia específica a dos de ellos:

- en primer lugar, a los *convenios de cooperación «stricto sensu»*, que a su vez pueden ser de dos tipos: a) convenios de cooperación al ejercicio de tareas ajenas (con cooperación financiera o no financiera) y b) convenios de cooperación para el ejercicio coordinado, por cada una de las partes, de sus propias competencias. En todo caso, y siguiendo el principio de indisponibilidad de las competen-

(49) Artículo 18.e) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno.

(50) Es el denominado principio de indisponibilidad de las competencias constantemente enunciado por el Tribunal Constitucional (SSTC 95/1986, de 19 de julio; 13/1992, de 6 de febrero; 190/2000, de 13 de julio, etc.).

(51) LÓPEZ BASAGUREN. A., *Ibidem*, pp. 67-71.

cias, el Convenio no puede alterar la distribución de competencias entre las Instituciones firmantes, pero, como decía hace un momento, el peligro siempre latente es que la Administración que presta la ayuda (sobre todo económica) intente entrometerse en el ejercicio de la competencia por parte de la Administración más débil, la que recibe la ayuda;

- en segundo lugar, a los denominados *convenios de competencia*, en los que el riesgo de una alteración de la distribución original de competencias es mucho mayor. Entre ellos están los convenios que pretenden *delimitar* las competencias de las instituciones que los suscriben. El límite es el mismo: bien está flexibilizar y hacer más operativa la distribución de ámbitos de intervención de cada una de las instituciones, que a menudo por su diseño un tanto rígido puede ser poco práctica, de tal manera que permitan una colaboración más fluida entre las instituciones, pero sin alterar en ningún caso la distribución de competencias.

Finalmente, y como señala el mencionado autor, no hay que olvidar que el artículo 13 de la LTH prevé la posibilidad de que el Gobierno Vasco delegue en las Diputaciones Forales, por iniciativa propia o a solicitud de los Órganos Forales de los Territorios Históricos, la gestión y prestación de servicios de su competencia, mediante Decreto, reservándose en todo caso las facultades de dictar reglamentos de ejecución, establecer directrices y elaborar programas de gestión, recabar información sobre la gestión y formular requerimientos para subsanar las deficiencias observadas. En este caso, la delegación puede «jugar un papel complementario a los convenios de colaboración que puede tener una gran importancia para permitir la gestión por parte de las Diputaciones Forales de servicios en los que éstas cooperan financieramente con el Gobierno Vasco a través de convenios» (52).

3. La acción directa

El tercer tema que quería abordar siquiera someramente en este apartado, se refiere a uno de los asuntos más polémicos en el sistema de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos: me estoy refiriendo a la utilización por parte del Gobierno Vasco del instrumento jurídico de la «acción directa», prevista en la LTH, en aquellas materias en las que la competencia de ejecución corresponde a los Territorios Históricos. A juicio de los Territorios Históricos (y creo que

(52) LÓPEZ BASAGUREN. A., *Ibidem*, p. 70.

con bastante razón por lo que he tenido ocasión de ver en la práctica), en numerosas ocasiones el Gobierno Vasco ha utilizado este instrumento para inmiscuirse en sus competencias. El art. 7 c) de la LTH, que establece las materias en las que los Territorios Históricos tienen competencia en materia de ejecución de la legislación de las Instituciones Comunes, ha previsto en algunos de sus apartados la posibilidad que las Instituciones Comunes tienen de ejercitar la acción directa en estas materias, a pesar de la competencia en ejecución de los Territorios Históricos: asistencia social (art. 7 c 1) y desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil, de la tercera edad, ocio y esparcimiento (art. 7 c 2).

Se trata de materias en las que los Territorios Históricos sólo tienen competencia de ejecución y por tanto, la regulación normativa corresponde a las Instituciones Comunes (tanto al Parlamento, mediante ley, como al Gobierno Vasco, mediante normas reglamentarias). Veamos un ejemplo: en materia de asistencia social, la regulación normativa corresponde a las Instituciones Comunes (excepto lo relativo a la organización de los servicios), mientras que la gestión de los servicios sociales corresponde a los Territorios Históricos. Hasta aquí, todo parece claro, el problema es que la LTH dice «sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco». Es evidente que la acción directa hace referencia a la ejecución, y por tanto, penetra en la competencia de ejecución de los Territorios Históricos en la materia, mediante la habilitación contenida en la propia LTH. Ahora bien: ¿qué debemos entender por acción directa?

Siguiendo con el ejemplo, el art. 2 de la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales (53), define la acción directa en materia de Servicios Sociales como la «competencia de ejecución respecto de aquellos programas, centros o servicios que por su interés general o por sus específicas condiciones económicas y sociales tengan que ser prestados con carácter unitario en todo el territorio del País Vasco» y dice que «la concurrencia de estos requisitos a fin de entender que un programa, centro o servicio se incluye en el concepto de acción directa tendrá que ser declarada por Decreto del Gobierno, previo informe favorable del Consejo Vasco de Bienestar Social». Como puede intuirse rápidamente, constituye un poderoso instrumento en manos del Gobierno Vasco para intervenir en una materia que es en principio competencia de los Territorios Históricos, y no puede aceptarse cualquier tipo de Decreto que reserve la «acción directa» al Gobierno Vasco con la simple excusa de la concurrencia de un interés general o específicas condiciones económicas o sociales, a juicio de una de las partes, en este caso, el Gobierno Vasco. No es de extrañar que esta

(53) Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 12 de noviembre de 1996, n.º 218.

indeterminación de las circunstancias que deben concurrir para que intervenga el Gobierno Vasco en materia de ejecución, desplazando a los Territorios Históricos, que son los titulares ordinarios de la competencia, haya sido calificada de «habilitación en blanco» al poder reglamentario del Gobierno Vasco y de auténtica deslegalización del sistema de distribución de competencias entre Instituciones Comunes y Territorios Históricos y roce en algunos casos la arbitrariedad (54).

La cosa ha llegado tan lejos que, a veces, se ha intentado utilizar la acción directa para atribuir de hecho a las Instituciones Comunes funciones ejecutivas que la LTH atribuye a los Territorios Históricos, con la consiguiente reducción de la competencia de los órganos forales, suponiendo en la práctica una modificación de la LTH, sin seguir los procedimientos establecidos para ello por la Comisión Arbitral. Incluso la propia Comisión Jurídica Asesora de Euskadi tuvo que llamar la atención sobre este asunto al Gobierno Vasco en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Juventud de 2008 (55). Aún así, en el texto del Proyecto de Ley remitido al Parlamento Vasco —que finalmente no llegó a convertirse en Ley—, el art. 4.º entendía por acción directa: «la competencia de ejecución respecto a aquellas funciones, programas o servicios que por su interés general o por sus específicas condiciones económicas, sociales o técnicas tengan que ser prestadas con carácter unitario en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La concurrencia de tales requisitos tendrá que ser motivada y declarada por Decreto del Gobierno Vasco». Creo que las consideraciones hechas en materia de servicios sociales servirían también para este supuesto. Y aunque el Proyecto de Ley no se haya convertido en Ley, resulta preocupante el concepto que las Instituciones Comunes tienen de lo que es la «acción directa» y de qué tipo de requisitos se exigen para su ejercicio.

(54) Por ejemplo, ha habido problemas con ayudas establecidas en el Decreto 133/2002, de 11 de junio (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 28 de junio de 2002, n.º 122), que regula las ayudas para la realización de actividades en el área de los servicios sociales y establece actividades reservadas a la acción directa del Gobierno Vasco; con el Decreto 51/2005, de 8 de marzo, relativo al servicio de información y atención telefónica a mujeres víctima de violencia doméstica o por razón de sexo (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 18 de marzo de 2005, n.º 54), materia en la que el Gobierno Vasco se ha reservado la acción directa; con la acción directa en materia de subvenciones, establecida por el Decreto 263/2003, de 28 de octubre (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 5 de diciembre de 2003, n.º 239); con la fundamentación de la «acción directa» en el Decreto 155/2002, de 25 de junio (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 8 de julio de 2002, n.º 128), regulador de ayudas en materia de actividades en el ámbito de la inmigración, etc.

(55) Si bien el Proyecto de Ley de Juventud presentado al Parlamento Vasco (que finalmente fue devuelto al Gobierno y no llegó a convertirse en Ley) recogió las sugerencias de la Comisión Jurídica Asesora al respecto, resultan muy gráciles los comentarios que hace la misma en relación con la concepción que de la acción directa tenía el Anteproyecto inicial. (Dictamen n.º 156/2008 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, relativa a la consulta 129/2008 del anteproyecto de Ley Vasca de Juventud, párrafos 45-53, pp. 13-14).

Otro campo en el que las Instituciones Comunes han establecido la «acción directa» es el ámbito de lo que el art. 7 c) 2 de la LTH denomina «condición femenina». Y así, el art. 4 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de hombres y mujeres (56), establece que corresponde a las Instituciones Comunes la competencia legislativa, la de desarrollo normativo y la acción directa en materia de igualdad de hombres y mujeres y define la acción directa como la competencia de ejecución respecto de aquellas funciones, programas o servicios que por su interés general, o por sus específicas condiciones técnicas, económicas o sociales, tengan que ser prestados con carácter unitario en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, si bien se aclara que, sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes, la ejecución de las normas en materia de igualdad de mujeres y hombres corresponde a los Territorios Históricos (57) y a la Administración Local. El problema vuelve a ser el mismo: ¿qué ha de entenderse por interés general o específicas condiciones técnicas, económicas o sociales?

VI. Reflexión final

Creo que para valorar en sus justos términos lo que han sido todos estos años de desarrollo de la LTH, hay que partir de cuál era la situación en la que se encontraron sus redactores en 1983, cuando una vez aprobado el Estatuto de Gernika de 1979, había que diseñar «ex novo» todo el sistema de distribución competencial entre las distintas instituciones recién instauradas en el País, y eso no fue nada sencillo. «A toro pasado», es fácil criticar y destacar defectos, pero creo que quienes se embarcaron en la aventura de la LTH lo hicieron lo mejor que supieron y me parece de justicia reconocer que diseñaron un modelo de vertebración interna de País, que con sus luces y sombras, como toda obra humana, ha servido para que dentro de la gran complejidad de nuestro diseño institucional, el autogobierno vasco funcione y haya traído a este País unas cotas de bienestar y progreso difícilmente imaginables entonces.

Mirando al futuro, creo que cuando toque revisar el modelo de distribución competencial entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y las de los Territorios Históricos, habrá que reflexionar acerca si es conveniente mantener el esquema dual de un núcleo intangible de competencias de los Territorios Históricos, garantizados directamente por

(56) Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 2 de marzo de 2005, n.º 42.

(57) Las competencias de ejecución atribuidas a los Territorios Históricos se encuentran enumeradas en el art. 6.

vía de la Disposición Adicional 1.^a de la Constitución y del propio Estatuto y de otras competencias que pueden variar (siendo ampliadas o reducidas) por decisión del Parlamento Vasco, es decir, por una de las partes, sin ninguna intervención de los Territorios Históricos y sin ninguna tramitación especial o mayoría cualificada. Pero también habrá que meditar sobre otros temas no menos importantes, por ejemplo, acerca de cómo incluir a los Municipios en el esquema de reparto de competencias y, por tanto, también de recursos.

Naturalmente, otro de los temas sobre los que habrá que pensar con calma es el relativo al rango normativo y a la naturaleza jurídica de las Normas Forales, y en concreto, al famoso artículo 6.2. de la LTH, cuestión que quedará afectada por el desenlace final del denominado proceso de «blindaje del Concierto Económico» (58).

También habría que tener en cuenta y revisar ciertas disfunciones que se han producido en el sistema de distribución de competencias, a algunas de las cuales me he referido en extenso en este artículo. Entre otras: evitar que al dictarse leyes, éstas no dejen espacio para el desarrollo normativo, convirtiendo en la práctica lo que son competencias de desarrollo normativo en simples competencias de ejecución; insistir también en que en la fijación de lo básico debe producirse como norma general en normas con rango de ley y no en normas reglamentarias, y no al revés, como ha ocurrido en demasiadas ocasiones. Así mismo, habría que impedir que tanto unas Instituciones como otras intervengan en ámbitos que no les corresponden a través de su capacidad de gasto, de ayudas o subvenciones, o que determinadas Instituciones utilicen las cláusulas horizontales del Estatuto para ejercitar atribuciones que no les son propias;

(58) En el momento que entrego definitivamente a imprenta este artículo —julio de 2010—, el denominado «blindaje del Concierto Económico» ya se ha producido, en virtud de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial (publicada en el *Boletín Oficial del Estado* n.º 45, de 20 de febrero). En virtud de esta nueva Ley Orgánica, se ha añadido una disposición adicional quinta a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que establece que corresponderá al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos y cuestiones suscitadas en relación con las Normas Forales fiscales de los Territorios de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas garantizadas por la disposición adicional primera de la Constitución y reconocidas en el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

También se ha modificado el art. 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y se ha añadido una letra d) al art. 3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, excluyendo del conocimiento de los jueces y Tribunales contencioso-administrativos los recursos interpuestos contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, pues en esta materia, el único competente es ahora el Tribunal Constitucional.

Esta Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno y la Asamblea de la Comunidad Autónoma de La Rioja y por la Junta de Gobierno y las Cortes de Castilla y León, por lo que, como decía, habrá que esperar al desenlace final del asunto para poder pronunciarse con mayor seguridad.

o vigilar para que no se empleen vías como la promoción del empleo o la promoción económica en general para intervenir en materias no atribuidas a la Institución «promotora», o que se use la «acción directa» para vaciar de contenido las competencias de ejecución, o cuidar de que los Convenios entre Instituciones no alteren la distribución de competencias entre las Instituciones firmantes, etc.

Pero siendo todo esto cierto, creo que el balance final de la LTH en estos años es positivo, y ha permitido que este País tenga un sistema institucional que funciona, que ciertamente es mejorable, pero que funciona. En cuanto a la filosofía que debiera presidir su futura modificación, en aquello en que haya de ser modificada, yo me atrevería modestamente a sugerir tres directrices básicas: primera, no tocar lo que ha funcionado razonablemente bien; segunda, no tener miedo a reformar lo que es claro que debe ser reformado, por esa especie de temor reverencial a «tocar» la LTH como si por ello fuese a abrirse la caja de Pandora y se corriese el riesgo de que se desatasen todas las furias del País (aunque luego resulte que se ha reformado en varias ocasiones de forma poco o nada ortodoxa) y tercera, que no se trata tanto de perdernos en los «dimes» y «diretes» de si la competencia es «tuya» o «mía», sino que el objetivo final que tenemos que tener siempre presente es lograr una mayor eficacia del sistema, un sistema cuya meta es servir mejor a los ciudadanos e intentar conseguir una sociedad con mayores y mejores niveles de bienestar y de calidad de vida, más dinámica, más justa, más «sostenible» y más solidaria.

VII. Bibliografía

- AGIRRE, X., «Una elección acertada», *Hermes. Revista de pensamiento e historia*, n.º 28 (octubre de 2008), pp. 22-24.
- ARLUCEA RUIZ, E., *Los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma Vasca*, Fundación Elkargunea, 2000.
- BILBAO EGUREN, J.L., «La LTH desde el actual marco jurídico político», *Hermes. Revista de pensamiento e historia*, n.º 28 (octubre de 2008), pp. 4-12.
- CAAMAÑO, F. «El abandono de lo básico: Estado autonómico y mitos fundacionales. A propósito de la L.O. 1/2000, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Murcia 12-13 (2000-2001).
- CAÑO MORENO, J., *Derecho Autonómico Vasco*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2007.
- CELAYA IBARRA, A. y CELAYA URIBARRI, A., *Derecho Autonómico Vasco*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1992.

- COBREROS MENDAZONA, E., «La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los Órganos Forales», *Revista Vasca de Administración Pública*, 75 (2006), pp. 49-80.
- COBREROS MENDAZONA, E., *Escritos sobre la Comisión Arbitral*, IVAP, Oñati, 2009.
- CORCUERA ATIENZA, J. y GARCÍA HERRERA, M.A., *La constitucionalización de los derechos históricos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- CORCUERA ATIENZA, J., «Consecuencias y límites de la constitucionalización de los derechos históricos de los territorios forales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69 (2003).
- DE LA HUCHA CELADOR, F. «La naturaleza legislativa de las normas forales de los Territorios Históricos del País Vasco», *Civitas. Revista española de Derecho Financiero*, 129 (2006).
- ETXEBARRIA ETXEITA, I.J., «Apuntes acerca del ordenamiento interno de los Territorios Históricos», en VV.AA., *Jornadas sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1986, pp. 724-735.
- ETXEBARRIA ETXEITA, I.J., «Los Territorios Históricos y el Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, 23 (1989).
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los derechos históricos de los Territorios Forales*, Civitas / Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- IBARRA ROBLES, J.L. «La eficacia externa de las Normas Forales», en VV.AA., *Jornadas sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1986, pp. 564-593.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., «El sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico», *Revista Vasca de Administración Pública*, 47 (II), 1997.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*, Marcial Pons, Barcelona, 2001.
- LAMARCA ITURBE, I., «El sistema de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos: aproximación a una realidad compleja», en VV.AA., *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1991, Vol. II, pp. 421-478.
- LARRAZABAL BASAÑEZ, S., «Reflexiones sobre la Ley de Territorios Históricos en su XXV aniversario», *Hermes. Revista de Pensamiento e Historia*, n.º 28 (octubre de 2008), pp. 26-34.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., «Las normas forales: su naturaleza jurídica», en VV.AA., *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1994.

- LASAGABASTER HERRARTE, I., «Algunas consideraciones en torno al régimen jurídico de las normas forales», *Azpilcueta: Cuadernos de Derecho* (Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos), 18 (2002), pp. 157-168.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., *Fuentes del Derecho*, Ed. Lete, Bilbao, 2007.
- LEGUINA VILLA, J.A., «Los Territorios Históricos Vascos: poderes normativos y conflictos de competencias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 3 (12981), pp. 63-92.
- LÓPEZ BASAGUREN, A. «Informe sobre la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes del País Vasco y sus Territorios Históricos», en GARCÍA CRESPO, M. (dir.), *Evaluación y cuantificación de la distribución competencial existente entre el Gobierno Vasco y los tres Territorios Históricos, con especial referencia al Territorio Histórico de Álava*, Departamento de Economía Aplicada V, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 2006.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., «La garantía constitucional del Concerto Económico», *Jado. Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, n.º 17 (septiembre de 2009), pp. 117-151.
- MARTÍN MATEO, R. y ZURITA LAGUNA, A., «Las competencias de los Territorios Históricos», en VV.AA., *Jornadas sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1986, pp. 596-620.
- MONTILLA MARCOS, J.A., «Los elementos formales en el proceso de producción normativa de lo básico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 68 (2003).
- NOVO ARBONA, A., *La excepcionalidad del modelo federal foral vasco*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- OLANO ARRESE, M., «Lurralde historikoen Legearen 25.urteurrena», *Hermes. Revista de pensamiento e historia*, n.º 28 (octubre de 2008), pp. 14-20.
- RUBIO LLORENTE, F., «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución)», en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- SAIZ ARNAIZ, A., «La competencia de los Territorios Históricos del País Vasco en materia de régimen electoral municipal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 82 (2008), pp. 11-52.

LABURPENA: Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde erkideen eta lurralde historikoetako foru-organoen artean eskumenak banatzeko sistemaren funtzionamendua aztertzea izan da lan honen xedea. Horretarako, Lurralde Historikoen Legearen edukia eta aplikazioa ikertu ditugu, indarrean sartu zenetik hogeita bost urte baino gehiago bete direnez gero. Hasteko, Gernikako Estatutuan egindako eskumen-banaketaren azterketa laburra egiten dugu, eta ondoren lurralde historikoen legearen edukia sakonago azertu, hauek guztiak zehaztuz: eskumen-motak, eskumenak banatzeko irizpideak eta aipatu erakundeen artean eskumenak banatzek dakartzan arazo jakin batzuk.

HITZ GAKOAK: Euskal Autonomia Erkidegoa. Erakunde erkideak. Lurralde historikoak. Eskumenen banaketa.

RESUMEN: El presente trabajo pretende ofrecer un análisis del funcionamiento del sistema de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma Vasca y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, sobre todo, a través del estudio del contenido y aplicación de la denominada «Ley de Territorios Históricos» (LTH), cuando ya se han cumplido más de veinticinco años desde su entrada en vigor. Partiendo de un somero análisis del reparto de competencias en el Estatuto de Gernika, el estudio se detiene en el contenido de la conocida como LTH, precisando el tipo de competencias, los criterios de reparto de las mismas y algunos problemas concretos en la distribución competencial entre dichas Instituciones.

PALABRAS CLAVE: Comunidad Autónoma Vasca. Instituciones Comunes. Territorios Históricos. Distribución competencial.

ABSTRACT: This present work tries to present an analysis of how the system of allocation of powers among the common institutions from the Basque Autonomous Community and the Historical Territories foral bodies works, above all through the study of the contents and application of the so called «Act for the Historical Territories», taking into account it's already been more than twenty five years since its entry into force. Starting from a summary analysis about the allocation of powers by the Statute of Gernika, it stops to study the content of the well known LTH specifying the type of powers, criteria of allocation of them and some concrete problems on the allocation of powers between those institutions.

KEYWORDS: Basque Autonomous Community. Common institutions. Historical Territories. Allocation of powers.

