

La problemática jurídica actual de los Territorios Históricos vascos

José Manuel Castell Arteche
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad del País Vasco

*Con el recuerdo de Chano y de cierta
conversación en Formigal*

SUMARIO: I. A MODO DE RECAPITULACIÓN. II. LAS INCÓGNITAS DEL PRESENTE. 1. La alteración de la homogeneidad institucional. 2. La ubicación jurídica de los órganos forales: el alcance de su potestad normativa general. 3. Especial referencia a la potestad normativa fiscal de los Territorios Históricos. 4. La garantía de la foralidad. III. CONCLUSIÓN.

I. A MODO DE RECAPITULACIÓN

Hacia la mitad de la década de los años 90 del pasado siglo, los órganos forales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco parecían haber encontrado su adecuado lugar bajo el sol. Tras el proceloso recorrido que transcurría desde el plano histórico de la foralidad¹, hasta su reconocimiento en la Constitución de 1978 con ocasión de su disposición adicional primera, pasando por la actualización parcial de los Derechos Históricos que tiene lugar en el Estatuto de Autonomía de 1979, y culminando en sendas disposiciones legales postestatutarias, de gran trascendencia (la Ley del Concierto Económico de 13 de mayo de 1981 y la Ley de Territorios Históricos de 25 de noviembre de 1983²), el denominado «modelo vasco» de articulación interna se presentaba como una realidad de gran consistencia.

Montaje institucional foral que será de inmediato completado por la actuación de los propios órganos forales y ratificado por la Ley de cabecera esta-

¹ Como hizo notar el más reconocido especialista en instituciones forales, Gregorio MONREAL («Entidad y problemas de la cuestión de los Derechos Históricos Vascos» en V.V.A.A., *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, UPV/EHU, 1985, pág. 58), «el régimen foral vasco constituía la última isla de una forma generalizada de articulación política en la península durante los siglos XVI y XVII».

Sobre la vida foral en momentos preconstitucionales, con curiosas similitudes con la problemática actual, Jesús ASTIGARRAGA: *Los Ilustrados Vascos. Ideas, Instituciones y Reformas económicas en España*, Barcelona, 2003.

² Esta ley se denomina, en realidad, «de relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de los Territorios Históricos».

tal en el ámbito local (la Ley reguladora de las bases de régimen local) y por una jurisprudencia —en principio vacilante y a partir de la sentencia de 26 de abril de 1988 asentada y firme— del propio Tribunal Constitucional.

La propia praxis del ejercicio de las competencias por parte de los órganos forales, tras un rápido lanzamiento en los años 80, si bien aquejado de cierta disputa con las instituciones comunes que a su vez dio pie a un clarificador Informe del Gobierno Vasco³ que afrontó con rigor la problemática derivada de diversas —y en ocasiones contradictorias— políticas públicas de fomento —en especial en el ámbito industrial sometido a la sazón a una muy dura reconversión—, dejó paso a una estabilizada situación de colaboración interinstitucional, relativamente aproblemática al menos hasta fechas muy recientes.

Como en expresiones de síntesis formulé en otra ocasión⁴, el sistema foral entendido por el existente en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra, asiste a un escenario en lo que la historia se asume como explicación, la Constitución como justificación, el Estatuto como plasmación iniciática, acorde con su legislación de desarrollo, y finalmente la legislación básica y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional asumen el papel de reconocimiento de esta innegable peculiaridad diferencial formada por la foralidad subsistente.

Al entramado así conformado, debe sumarse la tardía, pero efectiva, puesta en marcha de la esencial Comisión arbitral⁵ prevista en el artículo 39 del Estatuto, por la Ley 13/1994, de 30 de junio. Comisión encargada de resolver los conflictos de competencia que se suscitaran entre las insti-

³ Sobre el mismo, véase Íñigo LAMARCA: «El sistema de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos: una aproximación a una realidad compleja». Ponencia publicada en el volumen II de los *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñate, 1991.

⁴ En mi artículo «Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en la obra colectiva *Tratado de Derecho Municipal*, Volumen II, 2.ª edición, Madrid, 2003, págs. 2697-2728.

⁵ De la importancia de esta insólita Comisión, destacaré lo reseñado por Jesús LEGUINA («La Ley 13/1994, de 30 de junio, reguladora de la Comisión Arbitral y el artículo 39 del Estatuto Vasco», artículo aparecido en el número 41 de la *Revista Vasca de Administración Pública*. Enero-Abril 1995, págs. 259-260): «La Comisión Arbitral va a tener en sus manos la delicada función de preservar el equilibrio institucional del País Vasco, y en esa labor no hay lugar para criterios de oportunidad sino solo de estricta oportunidad. Si la Comisión tolerara que la foralidad perdiera sustancia y se agostara, la Comunidad Autónoma Vasca perdería su peculiar identidad; por el contrario, si las instituciones comunes vieran debilitado el poder que la Constitución y el Estatuto de Autonomía les reconocen, correría peligro la unidad política del pueblo vasco en el conjunto de los pueblos de España».

Un excelente trabajo de reciente aparición, el de Agustín GARCÍA URETA: *La Comisión Arbitral del País Vasco, Régimen jurídico y Resoluciones (1999-2002)*, Oñati, 2003.

tuciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus Territorios Históricos, sin posibilidad legal de impugnación alguna de sus decisiones y resoluciones.

Con el importante déficit municipal, ante la inexistencia de una ley del Parlamento Vasco de régimen local de la Comunidad Autónoma⁶, el conjunto institucional, formalmente al menos, parecía firmemente asentado y, de manera especial, los órganos forales de los Territorios Históricos, disponiendo de la exclusiva llave de la hacienda vasca en su vertiente de ingresos⁷, se habían convertido en la pieza esencial del conjunto, demostrando, de tal manera, el juego fundamental de la foralidad en el mundo modernizante del estatutismo.

Y, sin embargo, como se ha indicado en el primer párrafo introductorio, todo este edificio foral, aparentemente consolidado, penetra en un cierto reino de la incertidumbre, coincidiendo, sin que en ello existiera una directa relación de causa-efecto, con determinados cambios políticos en el Gobierno del Reino de España. Tal vez, incertidumbres derivadas de la crisis de un excesivo rápido crecimiento institucional, debido a coyunturas políticas de carácter centrífugo incidentes, el hecho es que se abre en la palpitante actualidad un abanico de incógnitas, que están lejos de su plena y completa clarificación. Paso a su enumeración y consiguiente descripción, con ánimo de poner de relieve los parámetros fundamentales del proceso, hoy por hoy abierto, como se insistirá hasta con reiteración.

II. LAS INCÓGNITAS DEL PRESENTE

1. La alteración de la homogeneidad institucional

Justamente en los mediados del presente período autonómico, destaque⁸ el hecho de hallarse consumado el montaje del edificio normativo, siendo la

⁶ Alguna explicación para tan señalada ausencia desde el propio entramado institucional vasco, en Carmen AGOÛES en su ponencia «La Administración Municipal: balance de una década» en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Volumen III, págs. 1463-1500.

⁷ Tal como se comprueba por la actual Ley del Concierto Económico (Ley de 23 de mayo de 2002), que en su artículo 1.º, explicita lo siguiente: «La exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos que integran el sistema tributario de los Territorios Históricos, corresponde a las respectivas Diputaciones Forales». Delimitación competencial interna que responde a lo señalado en el párrafo anterior: «Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, su régimen tributario». Una descripción del sistema del Concierto Económico en C. LANBARRI y J.C. LARREA: *El Concierto Económico*, Oñate, 1991.

⁸ Ponencia titulada «La regulación de los Territorios Históricos Vascos» en la obra colectiva *La Provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1996, págs. 293-318.

praxis reveladora de un potente nivel operativo desarrollado por los órganos forales, en despliegue coordinado con las instituciones territoriales superiores. De todos modos, también se detectaban determinadas deficiencias en la práctica, que forzaban a un particular esfuerzo de coordinación interinstitucional, so pena de resentirse gravemente todo el conjunto de Administraciones públicas.

No obstante, reseñaba un hecho, evidente a la sazón, que explicaba el correcto funcionamiento del sistema, pese a sus insuficiencias, que podían ser limitadas a excepciones achacables más al factor humano que a deficiencias institucionales: la evidente homogeneidad partidista en el gobierno, tanto en lo que correspondía a los órganos forales como a las instituciones comunes. Y ello, pese a la variedad de partidos políticos que existían en la composición del Gobierno Vasco. De tal modo y manera, se estaba propiciando que las posibles insuficiencias quedaran obviadas, o al menos paliadas, mediante un consenso de raíz fundamentalmente política, que, pese a diferencias ideológicas en gobiernos de coalición, permitían llegar a fórmulas de compromiso.

El resquebrajamiento de este acreditado bloque homogéneo se centrará en el cambio político de la Diputación Foral de Álava, que desde las elecciones locales de 1998 es gobernada por el Partido Popular en solitario. Hecho que supuso una alteración a medio plazo del difícil equilibrio en el que se había asentado el funcionamiento doméstico, desde la misma puesta en marcha del Estatuto autonómico. La legítima causa democrática de esta oscilación y variación no empece a la consideración de que la seguridad y estabilidad precedentes dieran paso a una notoria incertidumbre y a una modificación en supuestos concretos, tal como se expondrá a continuación. Sirva el dato, en todo caso, para explicar estos nuevos rumbos que han agitado las aguas interiores.

2. La ubicación jurídica de los órganos forales: el alcance de su potestad normativa general

Contando con el basamento en la disposición adicional primera de la Constitución y con asiento en la declaración estatutaria de configurarlos como poderes políticos de la Comunidad Autónoma, los Territorios Históricos vascos comienzan una andadura en la que se perfilan, de salida, como una organización binaria (Juntas Generales, Diputaciones Forales), propia de un sistema parlamentario de un ejecutivo responsable ante un Parlamento. El camino parecía dirigirse hacia su asimilación a ese cuadro del ejecutivo y un Parlamento de elección; sin embargo, el final del previsible

trayecto se sumirá en una cierta nebulosa, estadio en el que en la actualidad todavía no se ha conseguido aclarar, al menos de forma suficiente.

La discusión doctrinal sobre la naturaleza jurídica propia de los Territorios Históricos se abrió prontamente con el nuevo sistema de autonomías políticas. A grandes rasgos y para señalar diferentes posiciones, Ángel ZURITA y Juan Luis IBARRA ⁹, en dichos albores, se planteaban el interrogante de si dichos Territorios se asimilaban a la figura de unas provincias de régimen administrativo especial, posición sobre la que incidiría Tomás Ramón FERNÁNDEZ en su brillante volumen sobre *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales* ¹⁰, quien afirmó que resultaba «evidente que los Territorios Forales son provincias, con un perfil institucional peculiar ciertamente, pero provincias al cabo».

Un salto cualitativo lo dará el recordado Kepa LARUMBE ¹¹, al defender la asimilación al régimen navarro del existente en los territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que se conformaban en estos tres territorios de tal manera en un régimen dual: por un lado, como instituciones locales en sentido estricto y, por otra parte, sin perder su naturaleza local y, en virtud de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, se convertían en Entidades públicas autónomas de carácter político.

Una profundización en esta línea la lleva a cabo Miguel HERRERO DE MIÑÓN, en su vasta aproximación a los derechos históricos vascos ¹², cuando llega a perfilar a los Territorios Históricos como un supuesto de «fragmentos de Estado».

Más recientemente, Luis ELÍCEGUI ¹³ se posicionaba en el sentido de considerar a dichos Territorios Históricos, no como meras provincias y

⁹ En su ponencia «Organización Foral» en las *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Volumen III. Oñate, 1983, pág. 1319.

¹⁰ Madrid, 1985, pág. 81.

¹¹ En su ponencia «Naturaleza jurídica dual de las Instituciones Forales de los Territorios Históricos» en V.V.A.A., *Jornadas de estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. Bilbao, 1986, pág. 499.

¹² Debe citarse en este plano su obra de síntesis *Derechos Históricos y Constitución* (Madrid, 1998). Una última aportación, en «Qué son y para qué sirven los Derechos Históricos» en el volumen 44.2 (1999) de la *Revista Internacional de Estudios Vascos*, San Sebastián, Sociedad de Estudios Vascos.

¹³ En su ponencia titulada «Las Instituciones Forales» publicada en el volumen III de la obra colectiva *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, 1991, Oñate, pág. 1471. Al respecto también J.L. AURTENETXE: «El papel de las Juntas Generales de los Territorios Históricos en el proceso político vasco» en V.V.A.A. *Simposium sobre el Estatuto Vasco de 1936*. Oñate, 1988.

tampoco como Comunidades Autónomas uniprovinciales, aunque los situaba más cerca de éstas que de aquéllas, «por su contenido competencial y como poderes políticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco»; por lo que optaba por considerarlos como «Instituciones peculiares y cualquier esfuerzo de reducirlos a una cosa u otra llevará, a mi entender, a un resultado confuso, sin capacidad para resolver las múltiples cuestiones que se plantean».

Eclecticismo posicional propio de una determinada situación en la que se destaca, en todo caso, el dato de la «peculiaridad», derivada del trasfondo y secuelas de la disposición adicional primera de la Constitución. Discusión sobre una naturaleza jurídica que se subordina al pragmatismo de la realidad, impuesta por una serie sucesiva de cuestiones, comenzando por lo que un autor ha denominado como «el sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como Ordenamiento asimétrico»¹⁴, ordenamiento centrado precisamente en la potestad normativa de los órganos forales de los Territorios Históricos. Hacer referencia, al menos, a las consecuencias derivadas de la distinción en la Ley de Territorios Históricos (artículo 8) entre la potestad normativa reservada la Juntas Generales y la potestad reglamentaria a disposición de ambos órganos forales, también a las Diputaciones forales. La naturaleza de la Norma Foral dependerá de diversas cuestiones de fondo.

Resta el indicar el acelerado avance legislativo para encuadrar los órganos forales de los Territorios Históricos, en la dirección de percibir a sus Juntas Generales como unos órganos que resultaran idénticos en su composición, estructura y funcionamiento a cualquier asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma, incluso al Parlamento central; configurándose así como el Parlamento peculiar de un Territorio Histórico¹⁵. Órgano representativo que unido al ejecutivo —Diputaciones Forales— significaría la pretensión de una plena asimilación de los órganos forales al arquetipo institucional de las Comunidades Autónomas uniprovinciales¹⁶.

¹⁴ Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, en el número 47 (II) 1997 de la *Revista Vasca de Administración Pública*. De gran interés, el artículo de Jesús LEGUINA «Los Territorios Históricos Vascos: poderes normativos y conflictos de competencia» en el número 3 de la *Revista española de Derecho Constitucional*.

¹⁵ R. JIMÉNEZ ASENSIO: ob. cit., pág. 163.

¹⁶ Al respecto, Martín RAZQUIN en su ponencia «Organización foral y Hecho diferencial» en la obra colectiva *Estado Autonómico y Hecho Diferencial*. San Sebastián, Sociedad de Estudios Vascos, 2000, pág. 277.

Camino que será su final inesperadamente truncado, pero cuya trayectoria se había lanzado en profundidad con sendas leyes, de contenidos notoriamente concordantes y ambas de nivel estatal. Así, en la actual Ley de la Jurisdicción Contencioso administrativa, Ley 29/1988 y en su disposición adicional 1.^a, se establecía lo siguiente:

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

Evidente dirección asimilacionista al nivel de los Parlamentos legislativos, de las actuaciones de las Juntas Generales¹⁷, que tenía un paralelo correlato con ocasión de la reforma de la Ley 30/1992, realizada por Ley 4/1999, de 3 de enero, que en su disposición adicional 16, titulada expresamente de «la Administración de los Territorios Históricos del País Vasco», mencionaba lo siguiente:

«En la Comunidad Autónoma del País Vasco a efectos de lo dispuesto en el artículo 2 (de esta Ley) se entenderá por Administraciones Públicas las Diputaciones forales y las Administraciones Institucionales de ellas dependientes, así como las Juntas Generales de los Territorios Históricos en cuanto dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público».

Se insiste en esta voluntad manifiesta demostrada por el legislador estatal en la consideración de equiparar los actos y disposiciones de las Juntas Generales al régimen de los actos materialmente administrativos emanados de los órganos constitucionales y en pretendida igualación a los provenientes de las cámaras legislativas, quedando exentas del control jurisdiccional contencioso el resto de las actividades de dichas Juntas Generales;

¹⁷ Recuérdese que el artículo 1.3 de la citada Ley, al mencionar qué debe entenderse por Administraciones públicas a los efectos de reconocer la competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa, señala que esta jurisdicción conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con:

- a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo».

Sobre las funciones administrativas materiales por parte de órganos constitucionales, véase GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo I*, 11.^a edición, págs. 36 y siguientes.

posibilidad que fue prontamente objeto de crítica por Jesús LEGUINA e Iñaki AGIRREAZKUENAGA ¹⁸.

Sin embargo y en abierta contradicción, seguía subsistente el substancial precepto (artículo 6.2) de la Ley de Territorios Históricos, que acantonaba en exclusiva en el Parlamento Vasco, la suprema potestad de dictar leyes; negándola, en estricta coherencia, a la obra normativa de los órganos forales, y ello pese a las reservas que se señalarán a continuación.

Entre tan tajante afirmación y el camino abierto por las dos leyes estatales mencionadas, restaba dar el último paso, de necesaria cobertura legal, encaminado a proporcionar un mínimo de coherencia a todo el sistema, suministrando un basamento de rango y fuerza de ley a las disposiciones de las Juntas Generales, que evitara de este modo la incertidumbre ocasionada por su equiparación a los Parlamentos territoriales, sin que se les concediera legalmente tal título de leyes a sus productos normativos.

De aceptarse tal enunciado, alcanzarían el rango de las normas con fuerza de ley; por lo tanto con obligado y exclusivo sometimiento a la posible revisión del Tribunal Constitucional ¹⁹, en cuanto constitucionalmente acreditado como único Tribunal de control. Posición que implicaba una nueva reforma legal para convenir en este último paso ²⁰. Cambio que efectivamente se intentó con ocasión de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que tuvo lugar en ese mismo año de 1999, a través de una enmienda, de signo inequívoco ²¹, que especificaba con toda rotundidad: «El enjuiciamiento de las Normas forales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco se hará a través del recurso de la cuestión de inconstitucionalidad».

¹⁸ El primero en la obra colectiva *Comentarios a la ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* (Valladolid, 1999, pág. 39); el segundo, en su artículo «Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998» en el número 100 (1998) de la *Revista Española de Derecho Administrativo*, pág. 925.

¹⁹ Así lo mantuvo en su momento, Iñaki LASAGABASTER, en su artículo «Las Normas Forales: su naturaleza jurídica», en la obra colectiva *Cuestiones particulares del Régimen foral y local vasco*. Oñate, 1994, págs. 216-219. Igualmente Rafael JIMÉNEZ ASENSIO: «El Sistema de fuentes ...», pág. 171.

²⁰ En 1997, por lo tanto con antelación a estas leyes, Rafael JIMÉNEZ ASENSIO («El Sistema de fuentes ...»), se mostraba ya favorable a esta postura, aunque reconocía, sin embargo, que sería preciso una modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, «que cobra coherencia en el papel que le corresponde a éste conforme a las competencias que tiene constitucional y orgánicamente atribuidas».

²¹ Martín RAZQUIN («Organización Foral ...», pág. 262, nota 32) señala que esta enmienda pretendía someter expresamente las Normas Forales al control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional.

No obstante, la nueva ventolera política que acaece en estos precisos momentos, producirá que esta enmienda presentada por el grupo parlamentario vasco, fuera rechazada en el mismo Congreso de los Diputados; truncándose así, como se señaló con anterioridad, el camino abierto, de forma explícita, por las propias leyes estatales del bienio 1998-1999.

La construcción sobre la tarea normativa de los órganos forales y derivadamente, acerca de la propia ubicación de estos mismos órganos en el entramado institucional, se halla en los momentos presentes en una palpable indeterminación, al menos en lo que respecta a las Juntas Generales. En tanto no se lleven a cabo las modificaciones legales de acomodo a la línea marcada por las tantas veces mentadas leyes, y partiendo del necesario y preceptivo control de las Normas forales emanadas de las Juntas Generales, ese control no puede ser otro, mientras no existan las correlativas adaptaciones legales, que el correspondiente a la jurisdicción contencioso-administrativa, tal como ya preveían tanto la Ley de Territorios Históricos como las normas institucionales de los Territorios Históricos; so pena, en otro caso, de eximir de cualquier posible revisión a dichas disposiciones forales, a las que no alcanzaba el control del propio Tribunal Constitucional como expresamente se rechazó con ocasión de la enmienda reseñada.

Una cierta salida coyuntural ante el *impasse* así configurado, lo mostraba Martín RAZQUIN²², al defender la consideración como «auténticos actos políticos» a los provenientes de las Juntas Generales que no fueran de personal y gestión patrimonial. Salida transitoria pero que chocaría con las dificultades reales de revisar correctamente por un órgano judicial la inmensa mayoría de la potestad normativa de las Juntas Generales.

Reconociendo esta situación, parece evidente, por demás, que la singularidad foral, el hecho diferencial basado en su sistema peculiar de organización interna, y la manifestación normativa hacia el exterior, ha supuesto la emergencia de un potente nivel institucional, que en su funcionamiento se hace parejo al existente propiamente en las Comunidades Autónomas. La esencial norma de cobertura sigue siendo, en este ámbito, la disposición adicional primera de la Constitución. En todo caso, si el camino parece cortocircuitado en la dirección proseguida, la indeterminación y la ambigüedad presente exigen una clarificación definitiva del *status* posicional de los Territorios Históricos y de sus órganos forales, siendo ello una absoluta necesidad y además perentoria, sea cuál sea la dirección que finalmente se adopte.

²² «La Organización Foral ...», pág. 263.

3. Especial referencia a la potestad normativa fiscal de los Territorios Históricos

Se ha aludido a la potestad normativa foral y su innegable peculiaridad. Incluso se ha llegado a defender que estas Normas forales son «materialmente leyes»²³, aunque la corriente doctrinal mayoritaria ha insistido en la peculiaridad, especialidad y singularidad de estas Normas²⁴; o decantándose por la figura de los Reglamentos autónomos, «en todo equiparable a la ley, aun sin poseer la fuerza vinculante propia de ésta²⁵». Naturalmente, dicha singularidad deriva de forma directa de la ya mencionada especificidad de los órganos forales y de su ubicación en el entramado institucional vasco, todavía no perfilado suficientemente tal como se ha hecho notar hasta la saciedad.

Sin embargo, es en el ámbito tributario y financiero, donde aparecen como más evidentes los rasgos de la peculiaridad en el ámbito normativo foral. Ello es así, porque el ámbito material de determinadas Normas forales, prevaliéndose de lo dispuesto por el Concierto Económico²⁶, coincide plenamente con espacios reservados a la ley o regulados por la misma; así se comprueba con la reserva de ley que alcanza a la determinación de los elementos esenciales del tributo, que es un espacio de atención recorrido por sucesivas Normas forales. Se ratifica esta situación, dado que una Norma foral reguladora de un determinado impuesto, normalmente desplaza en el territorio foral a la normativa del mismo Estado²⁷. Dicha Norma cumple, precisamente por derivar de un órgano foral y actuar en la concreta materia tributaria, las exigencias provenientes del principio de legalidad, y también de la reserva de ley²⁸.

²³ Así, José Antonio ZARZALEJOS: «Reintegración foral en los aspectos orgánicos: Diputaciones Forales y Juntas Generales» en la obra colectiva *Jornadas de Estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, pág. 176-177.

²⁴ Por todos, Ignacio LOJENDIO: *La Disposición Adicional Primera de la Constitución Española*. Oñate, 1988, pág. 110. Igualmente, J. PORRES: *Política y Derecho. Los Derechos Históricos Vascos*. Oñate, 1992.

²⁵ En esta dirección, Tomás Ramón FERNÁNDEZ: *Los Derechos Históricos ...*, pág. 145.

²⁶ Recuérdese el artículo 1.Uno, de la vigente Ley del Concierto Económico: «Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, su régimen tributario».

²⁷ En esta línea, JIMÉNEZ ASENSIO «El Sistema de fuentes ...», pág. 166.

²⁸ Sobre estas Normas, Íñaki LASAGABASTER: «Algunas consideraciones en torno al régimen jurídico de las Normas Forales» en la obra colectiva *Concierto y Convenio Económico*. Sociedad de Estudios Vascos, 2002, pág. 160.

Por supuesto que se han perfilado en la propia Ley del Concierto límites a esta amplia potestad normativa, siguiendo una serie de principios generales (respeto de la solidaridad, atención a la estructura general impositiva del Estado, coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado, etc.), que han modulado la propia potestad foral²⁹. Conexión de ordenamientos que han dado lugar a una abundante jurisprudencia tanto de los Tribunales Superiores de Justicia de la Comunidad Foral de Navarra como de la Comunidad Autónoma del País Vasco³⁰. Como es notorio, también han tenido ocasión de intervenir en la cuestión diversos órganos de la Unión Europea.

Haciendo notar que el conflicto se ha planteado en menores dimensiones, dado el carácter de leyes de los productos normativos de la Comunidad Foral de Navarra³¹, y aunque posean similares contenidos, el rosario de sentencias en este ámbito posee numerosas cuentas tanto en uno como en otro territorio.

Por precisar unos momentos claves, es pertinente el mencionar sendas sentencias del Tribunal Supremo, de fechas 27 de septiembre y 30 del mismo mes del año 1999, en recursos interpuestos inicialmente por el abogado del Estado contra Normas Forales de los tres Territorios Históricos reguladoras del impuesto de sociedades. La primera de estas sentencias (707/1999), desestimó íntegramente el recurso planteado por el abogado del Estado, mientras que la segunda (718/1999), estimó parcialmente el recurso interpuesto y anuló un artículo (el 26) de las tres Normas forales recurridas.

En síntesis, las dos sentencias proclamaron la plena validez y garantía de la autonomía fiscal foral, perfilando una doctrina que, a grandes rasgos, venía a señalar lo siguiente:

- En ejercicio de la autonomía fiscal, las Normas forales pueden establecer diferencias en la regulación de los tributos concertados.

²⁹ Una elaboración teórica realizada en momentos previos a la nueva Ley del Concierto en Fernando DE LA HUCHA: «Hacienda autonómica y Hecho diferencial» en la obra colectiva *Estado Autonómico y Hecho Diferencial de Vasconia*. Sociedad de Estudios Vascos, 2002, pág. 270 y sigtes.

³⁰ Sobre estos conflictos, los trabajos de Fernando DE LA HUCHA, José Luis VIVANCO, Elena RETA y Pedro UGALDE en la mencionada obra *Concierto y Convenio Económico ...*

³¹ Fernando DE LA HUCHA en su artículo «Hacienda autonómica y Hecho diferencial» en el *Estado Autonómico y Hecho Diferencial* menciona el carácter reactivo del poder central en este espacio, en términos de premios y castigos según Territorios Forales.

- Los únicos límites de la autonomía fiscal son el respeto de la estructura general y las reglas que la Ley del Concierto concreta para cada impuesto, así como los principios armonizadores que se proclaman en sus propios artículos.
- En todo caso, las diferencias en la regulación de los tributos pueden estar basadas en la consecución de fines de política social y económica, como el fomento del empleo, la defensa del medio ambiente o de otra índole, siempre que guarden coherencia con el fundamento del tributo y respeten el deber de contribuir de acuerdo con la capacidad económica, la progresividad fiscal, etc.
- Rechazada la uniformidad con la legislación estatal, las dos sentencias judiciales afirman la validez constitucional de los denominados puntos de conexión (domicilio y lugar de realización del hecho imponible), como delimitadores de los ámbitos de aplicación de tributos que se relacionan mediante fórmulas de desplazamiento.

Cierta tentativa de «paz fiscal», que se plasmaría en un acuerdo entre el Gobierno Central, el Vasco y las tres Diputaciones forales en el año 2000, se ratificaría con la promulgación de la vigente Ley del Concierto y la conformación de determinados órganos de participación conjunta por representantes de la Administración del Estado, del Gobierno Vasco y de las tres Diputaciones forales; órganos como la Comisión mixta del Concierto Económico (artículos 61 y siguientes de la Ley) y la Junta Arbitral (artículo 65 y sigtes.), formada por tres miembros cuyo nombramiento «se formalizará por el Ministerio de Hacienda y el Consejero de Hacienda y Administración Pública»; encaminada esta Junta a resolver todo tipo de conflictos en aplicación del Concierto, siendo sus decisiones susceptibles de recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sentado este marco sólido para una cierta convivencia normalizada en el ámbito fiscal —sin mengua alguna de las habituales desavenencias intergubernamentales por causas estrictamente partidistas—, sí debe aludirse a la importante y reciente sentencia del Tribunal Constitucional 96/2002, sobre la regulación de los beneficios fiscales en el País Vasco y Navarra³². Esta sentencia declaró inconstitucional la disposición octava de la Ley estatal 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social, relativa a los beneficios fiscales en Navarra y el País Vasco. Discutible sentencia planteada ante un recurso de la

³² Al respecto, el comentario de Marc CARRILLO y Héctor LÓPEZ BOFILL en el *Informe Comunidades Autónomas 2002*. Instituto de Derecho Público. Barcelona, 2003, pág. 453.

Comunidad Autónoma de La Rioja, que daba respuesta a la consideración de esta Comunidad sobre que dicha disposición era arbitraria y contraria al principio de igualdad, al distinguir de forma no razonable entre quienes residen en España de aquellos otros que no lo hacen, a fin de que los extranjeros puedan acogerse a los beneficios previstos por esta ley si operan en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra; centrándose el problema de si esta previsión de trato diferenciado establecido en la norma estatal resultaba proporcional con la finalidad perseguida.

Para nueve de los miembros del Tribunal, la inconstitucionalidad de la disposición se centraba en su alteración de las libertades de empresa, residencia y circulación al producirse una fragmentación del mercado con quiebra de la unidad del orden económico; considerando que al introducirse unos obstáculos para un colectivo de sujetos, los residentes en territorio común, que compiten en situación de desventaja, puesto que, en opinión de la mayoría del Tribunal, habían de ofrecer sus productos a un coste superior al de aquellos otros que son beneficiarios de la ayuda estatal.

El indudable «sosiego» que en la materia del Concierto y Convenio económico se había alcanzado con notorio esfuerzo, se altera de forma cualitativa con la manifestación de la citada Sentencia. En todo caso y en mi opinión, parecen más acertados los votos particulares de dos miembros del Tribunal que pusieron de relieve tres hechos notorios: uno, que la distinción de la disposición octava no se produce entre los residentes en territorio español, sino que sólo se dirigía a los residentes en la Unión Europea no españoles; dos, la ruptura que esta sentencia supone con la doctrina consistente en rechazar los juicios de adecuación de una norma de ejecución de Derecho comunitario a dicho ordenamiento, pues la sentencia subraya que el correcto cumplimiento de la decisión de la Comisión Europea que motivó la inclusión del precepto anulado hubiese sido el suprimir los beneficios fiscales forales; tres, argumentan un exceso de jurisdicción en la sentencia al enjuiciar de hecho normas tributarias del País Vasco y Navarra que no fueron en su momento impugnadas, sin que, por lo demás, estas Comunidades Autónomas hubieran sido parte en el correspondiente proceso constitucional.

En el mismo marco de la Unión Europea, también han tenido lugar diversas decisiones con ocasión del ejercicio de la potestad financiera de las instituciones vascas. Una última y significativa muestra es la sentencia del Tribunal de primera instancia de la Unión Europea, de 6 de marzo de 2002, en el asunto Ramondin/Comisión, en la que se analizaron las ayudas económicas provenientes del Gobierno Vasco y de la Diputación Foral de Álava, a diversas empresas radicadas en este territorio. La sentencia

concluye que las ayudas pueden distorsionar la competencia y afectar a los Estados miembros, apreciación que sin cuestionar la autonomía fiscal de las instituciones vascas, protegida por la Constitución española, sí que afirma que en el ejercicio de esta autonomía deben cumplir las obligaciones del Tratado en materia de ayudas. Igualmente, el 23 de octubre de 2002, el mismo Tribunal emitió una sentencia declarando ilegales las ayudas fiscales vascas de reducción de la base imponible del impuesto de sociedades y el crédito fiscal del 45 por cien de determinadas inversiones.

Finalmente y por seguir en el mismo año y sobre la misma materia, debe aludirse a la sentencia de 21 de mayo de 2002 del Tribunal Supremo³³, sentencia en que el Tribunal Supremo interpreta la jurisprudencia constitucional sobre la ejecución de las subvenciones a partir de la trascendental sentencia 13/1992. En síntesis, el Tribunal Supremo rechaza el recurso del Gobierno Vasco porque su pretensión para percibir y gestionar las subvenciones sólo tendrá cabida cuando, a la vez, diere lugar al aumento del cupo líquido, derivado de contabilizar como carga no asumida lo que de hecho ha sido contabilizado a efectos de calcular el cupo como carga asumida por la Comunidad Autónoma. El Tribunal arguye que otra solución hubiese provocado no sólo la ruptura del principio de equidad financiera, sino también del mecanismo seguido hasta ahora para el cálculo del cupo³⁴.

Malos vientos que se deducen de esta última hora para el ejercicio efectivo de la potestad tributaria de las instituciones vascas. Decisiones adversas que no deben impedir la observación de que estas decisiones se mueven en el difuso entorno de los límites de esa potestad; no aparece con todo controvertida, al menos formalmente, la propia potestad basada directamente en la misma Constitución de 1978, en concreto en su disposición adicional primera y en su plasmación financiera autonómica.

La vigente Ley del Concierto económico ha supuesto la reválida de todo el sistema, al margen coyunturas políticas. El propio transcurso pactista del Concierto proseguido con ocasión de la formalización de la Ley, se hace evidente con la emergencia de órganos paritarios de resolución de conflictos y deviene de forma bien expresa en la misma formulación de la

³³ Sobre la misma, Marc CARRILLO: «La Jurisprudencia del Tribunal Supremo» en el *Informe Comunidades Autónomas 2002*, pág. 472.

³⁴ Para CARRILLO (art. cit., pág. 472), «nos encontramos, pues, ante una situación especial derivada del sistema de financiación vigente en la Comunidad Autónoma de Euskadi, que hace que la disponibilidad autonómica sobre las subvenciones estatales no puede desvincularse de la cuantificación del cupo que corresponde a la Comunidad Autónoma».

disposición adicional segunda de esta norma³⁵. Se entiende, desde esta perspectiva, que pueda afirmarse con fundamento³⁶ que la Ley del Concierto Económico, en cuanto norma atributiva de competencias, forma parte del bloque de la constitucionalidad y dispone de una «función estatutaria» (o de complemento estatutario), comprendiéndose así que sea una norma indisponible para el legislador estatal o autonómico.

Queda todavía pendiente la naturaleza de las Normas Forales en la materia tributaria, que a diferencia de sus homónimas navarras, generalmente de muy similar contenido, carecen del título de ley, aunque su disponibilidad sea exclusiva para los órganos forales de los Territorios Históricos. Dependencia igualmente del trayecto recorrido, y previsiblemente por recorrer, de la global potestad normativa general de los órganos forales; más precisamente de la proveniente de sus Juntas Generales.

En la estratificada vida partidista del País Vasco, una vez más nos encontramos ante una difícil encrucijada, ante una problemática aún por afrontar con decisión y resolverla definitivamente, como es la derivada de la potestad normativa de los órganos forales, con especial significado en el ámbito financiero-fiscal.

4. La garantía de la foralidad

La sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de abril de 1988, en recurso planteado por 54 senadores del Grupo Popular contra diversos preceptos de la Ley de Territorios Históricos³⁷. Se recogía la tesis de «la garantía de la foralidad», sobre la que ya había avanzado Tomás Ramón FERNÁNDEZ en su mentada monografía sobre los Derechos Históricos, reco-

³⁵ «Uno. Cualquier modificación del presente Concierto Económico se hará por el mismo procedimiento seguido para su aprobación.

Dos. En el caso de que se produjese una reforma en el ordenamiento jurídico tributario del Estado que afectase a la concertación de los Tributos, produjera una alteración en la distribución de competencias normativas que afecte al ámbito de la imposición indirecta o se crearan nuevas figuras tributarias o pagos a cuenta, se procederá por ambas Administraciones de común acuerdo, a la pertinente adaptación del presente Concierto Económico a las modificaciones que hubiere experimentado el referido ordenamiento».

³⁶ Tal posición con anterioridad a la vigente ley, y en referencia a la precedente Rafael JIMÉNEZ ASENSIO: «El Sistema de fuentes ...», pág. 136.

³⁷ Sobre esta sentencia, Íñigo LAMARCA: «Algunas reflexiones en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LTH» en el número 21 de la *Revista Vasca de Administración Pública*. Igualmente, mi artículo titulado «Los Derechos Históricos Vascos» publicado en el *Libro Homenaje a Fernando Garrido Falla* (Madrid, 1993).

giendo, como intangible, «el espacio nuclear de los Territorios Históricos» representado esencialmente por el contenido del artículo 37.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. De este modo, la sentencia contraponía los derechos históricos como agregados de derechos subjetivos de determinadas corporaciones territoriales, en cuanto potestades, facultades o privilegios ejercidos históricamente y no amparados por la Constitución, frente a lo que realmente se garantiza; «el contenido de esa foralidad, ... tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder».

Haciendo aplicación de esa «garantía», el propio Tribunal Constitucional³⁸ desestimarán un recurso interpuesto otra vez por 54 senadores del Grupo Popular, esta vez contra la Ley de Policía del País Vasco, basándose en la no violación de esa garantía institucional de la foralidad por parte de la citada Ley, como pretendían los recurrentes.

Del mismo modo que se proseguirá en lo que denominé «la reafirmación de la excepción»³⁹, por avanzar normativamente con un curso similar al que hunde sus huellas en la Restauración; curso que suponía que al legislarse sectorialmente una determinada materia, se estableciera en una disposición adicional la excepción singular en relación a los Territorios Forales vascos, respecto del contenido de esa norma. Así puede comprobarse modernamente en la Ley de Carreteras (de 29 de julio de 1988), la reguladora de Haciendas Locales (de 28 de diciembre de 1998), o la de Régimen del Suelo y Valoraciones (de 13 de abril de 1998), por proporcionar algunos ejemplos en esta dirección de excepción al supuesto vasco.

Garantía que se ha plasmado también en otros planos, en algún caso tratando de afrontar determinadas insuficiencias garantistas frente a leyes externas que incidieran en su ámbito. Puede entenderse, con esta intencionalidad, lo legislado con ocasión de la nueva reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la 7/1999, que al mismo tiempo que establecía un nivel de defensa de la autonomía local, reconocía la legitimación de los Territorios Históricos para defender su específica autonomía foral frente a las leyes del Estado que pudieran afectar a la Comunidad Autónoma⁴⁰.

³⁸ Sentencia 159/1993, de 6 de mayo.

³⁹ En mi artículo «Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco» en la obra colectiva *Tratado de Derecho Municipal*, Volumen II, pág. 2721.

⁴⁰ Su disposición adicional 4.2 de esta Ley señalaba lo siguiente:

«En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, además de los sujetos legitimados a que se refiere el artículo 75 ter.1, lo estarán también a los efectos de los conflictos regulados en el artículo 75 bis de esta Ley, las correspondientes Juntas Generales y las

Literalmente y dada la ubicación y referencia al artículo 75, parece excluirse la vía del Tribunal Constitucional para los conflictos internos que puedan plantearse por los órganos forales frente a leyes del Parlamento Vasco, que no aparecen citadas en la aludida disposición adicional⁴¹. Se plasmaba de este modo una expresión adicional de defensa de la garantía foral de los Territorios Históricos, en tanto instituciones peculiares que requieren el reconocimiento de esa diferenciación, en este supuesto mediante una singular legitimación.

Con anterioridad se ha hecho mención a la pretensión de equilibrio en las funciones de la Comisión Arbitral, prevista en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía y regulada por su Ley de 30 de junio de 1994. También se hizo referencia a la defensa de la foralidad que implicaba este organismo. Una premisa existe derivada de la propia funcionalidad de esta misma Comisión Arbitral: la no impugnabilidad de sus resoluciones que están encaminadas a determinar la institución competente en la materia controvertida⁴².

Se reanudaba así un procedimiento histórico de solventar conflictos domésticos, como podían ser un ejemplo las históricas Conferencias de Diputaciones vascas, y se afirmaba una pieza estatutaria esencial de garantía tanto de la foralidad como también de las emergentes instituciones comunes.

Carácter inapelable de las resoluciones y decisiones de esta institución, que se fundamentaba frente a los conflictos planteados en sede judicial, en la propia exposición de motivos de la Ley de la Comisión Arbitral, del siguiente modo: «La Comisión Arbitral resulta, por su parte, competente para dirimir las discrepancias que surjan entre determinadas instituciones, en relación a la distribución de competencias. La Comisión Arbitral y la Jurisdicción contencioso-administrativa tienen así ámbitos materiales y funcionales diferenciados que no deben confundirse, excluirse ni imponerse entre sí». Se reconocía, por lo tanto, que el control de la legalidad ordinaria correspondía en exclusiva a la sede judicial, con clara delimitación de la función objetiva correspondiente a la Comisión arbitral.

Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma».

⁴¹ Así opina Martín RAZQUIN: «La Organización Foral ...», pág. 265.

⁴² Así, el artículo 68.1 de la Ley:

«1. La resolución de la Sección Territorial correspondiente declarará, con carácter definitivo y sin que contra ella quepa interponer recurso alguno, a qué institución corresponde la competencia controvertida en el conflicto de competencia».

En justa correspondencia, el párrafo 2.º de la Disposición adicional 1.ª de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, Ley 29/1988⁴³, así como Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su reforma realizada por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 7/1999, de 21 de abril en su disposición adicional 4.ª, párrafo primero⁴⁴, que declara la exclusión de su ámbito jurisdiccional las decisiones de esta Comisión Arbitral pronunciadas en su peculiar espacio. Tal como señalaba Martín RAZQUÍN⁴⁵, destacando la transcendencia de esta exención jurisdiccional, «se cierra pues un ciclo recogiendo este hecho diferencial». La Comisión Arbitral poseía un ámbito dirimidor de conflictos internos y sus decisiones se prevaleían de la confianza otorgada por el Estatuto.

No obstante, se comenzó estas líneas con la alusión a la homogeneidad institucional como base imprescindible para el correcto funcionamiento del edificio construido, fundamentalmente, por la disposición adicional primera de la Constitución y el propio Estatuto de Autonomía, que en este supuesto concreto, se verifica por el mecanismo diseñado por el artículo 39 del Estatuto. Cuando esa homogeneidad equilibradora se resiente, el mismo conjunto global sufre en su difícil estabilidad, por más que el directamente afectado sea la básica norma autonómica. Es, como supone el Estatuto, precisamente lo que está sucediendo, aunque en período iniciático, en relación a la estatutaria Comisión Arbitral.

Esta Comisión, que desde su constitución había llevado una existencia plácida y sin mayores problemas, contempla en el segundo semestre del año 2002 una serie sucesiva de conflictos, que tienen de protagonista, en la gran mayoría de las ocasiones, a la Diputación Foral de Álava⁴⁶.

Pero no sólo tiene lugar un incremento de los conflictos; acaece un salto cualitativo, por posible y presunto cuestionador del sistema diseñado en el Estatuto de Autonomía: la Diputación foral alavesa interpondrá un recur-

⁴³ Dicha Disposición señalaba: «2. No corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las decisiones o resoluciones dictadas por la Comisión Arbitral a que se refiere el artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco». Sobre esta disposición, Iñaki AGIRREAZKUEENAGA: «Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998» en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 100 (1998).

⁴⁴ «1. Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de cada uno de los Territorios Históricos se regirán por lo dispuesto en el artículo 39 de su Estatuto de Autonomía».

⁴⁵ «Organización Foral ...», pág. 267.

⁴⁶ Al respecto el Informe sobre el País Vasco en *Informe Comunidades Autónomas 2002*, págs. 432-440.

so contencioso-administrativo contra la Resolución 1/03 de dicha Comisión Arbitral, dictada en conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco contra un Decreto foral del Consejo de Diputados de la Diputación alavesa y fallado por la Comisión en contra de ésta. Dada la doble referencia legal que imposibilita el mencionado recurso y que suponía la inadmisibilidad de plano del recurso, la Diputación alavesa plantea una cuestión de inconstitucionalidad en relación a ambos preceptos, por infracción por parte del legislador ordinario de los preceptos constitucionales 24.1, 53.1, 106.1, 117.3 y 117.5. La Sala de lo Contencioso ha abierto un período de audiencia a las partes y al Ministerio fiscal, para que aleguen lo que deseen sobre la pertinencia de plantear dicha cuestión de inconstitucionalidad contra la no impugnabilidad de los acuerdos de la Comisión Arbitral.

Sin entrar en la concreta cuestión de fondo, la posible confirmación de la revisión por los Tribunales de las decisiones y resoluciones de la Comisión Arbitral, además de avanzar en una posible dirección contraria a la voluntad del estatuyente, supondrá el poner punto final a la propia finalidad y funcionalidad de la misma Comisión Arbitral. Posibilidad que nos retrotrae en última instancia a las consecuencias subsiguientes a la pérdida de la homogeneidad institucional en el entramado vasco y al necesario replanteamiento que debe realizarse a partir de esa premisa. Aspectos jurídicos derivados que fuerzan a asumir la nueva situación y avanzar por su mínima clarificación.

III. CONCLUSIÓN

La primera y elemental conclusión es que no se ha producido la conclusión del proceso abierto con ocasión del ordenamiento autonómico, ratificado plenamente por las leyes estatales, pero cuya estación de llegada parece haberse frustrado por el momento. Las causas de este estancamiento son tanto endógenas como exógenas, aunque la coincidencia en la incertidumbre en muy diversos planos resulta del todo evidente, como se ha pretendido hacer notar en las páginas precedentes. La harto difícil coyuntura política, de ruptura absoluta de puentes de convivencia, puede significar una explicación, en manera alguna una justificación. Mientras tanto, también son resaltables determinadas constataciones, que en lógica pueden servir para clarificar el futuro.

Así, pese a las nebulosas presentes expuestas, la realidad demuestra la existencia de unas Diputaciones Forales y unas Juntas Generales, de

potente vida de gestión merced a la fuente hacendística, vía concierto económico. Realidad innegable, sea cuál sea la perspectiva que se adopte y pese a retrocesos coyunturales o a tensionamientos igualmente temporales.

Sin embargo, la praxis desarrollada a partir del Estatuto de Autonomía y relanzada con la Ley de Territorios Históricos, nos demuestra la igualmente incontrovertible realidad consistente en que las grandes políticas públicas, los aspectos esenciales de una Administración pública prestadora de servicios públicos —educación, sanidad, servicios asistenciales, etc.—, se prestan básicamente por el Gobierno Vasco, con la colaboración en proximidad, eso sí, de las Diputaciones Forales. Políticas públicas que exigen, y así tiene lugar una concentración de efectivos muy mayoritarios, de personal en la Administración autonómica, y que centra la problemática de fondo en el más adecuado ensamblamiento institucional, desde la reseñada primacía de la gestión de las instituciones comunes, de la Comunidad Autónoma y la fuente hacendística a disposición de los órganos forales.

Preeminencia de las instituciones comunes sobre los órganos forales, que no impide considerar la existencia de un vacío en el sistema vasco, hecho notar con anterioridad: la no regulación del régimen municipal, que sigue sin tener su ordenación básica en el País Vasco⁴⁷. La dificultad puede encontrarse en las tendencias contradictorias entre las líneas municipalistas y foralistas; aunque más bien debe entenderse debido al peso de los órganos forales y en su capacidad de inmisión en los entes estrictamente locales de su territorio, vía subvenciones o apoyos económicos.

No obstante, «la foralidad» como predicamento histórico y de ratificación constitucional y estatutaria se encuentra en ese aludido momento de transición, e incluso de revisión; como se comprueba, por poner un mero ejemplo, en la controvertida funcionalidad de la Comisión Arbitral. El cambio normativo subsiguiente puede implicar un auténtico replanteamiento de ese conjunto institucional que ha funcionado a lo largo y ancho de los últimos veinte años o, más modestamente, un ajuste más adecuado de las piezas componentes de la totalidad. Todo menos permanecer en el presente reino de la oscuridad y de la incertidumbre, ante un camino abierto pero sin que se avizore, al menos de forma suficiente, el final del trayecto.

⁴⁷ Al respecto José María ENDEMAÑO: «La ordenación de la Administración Local Vasca» en la obra colectiva *La posición institucional de la Administración Local ante el Siglo XXI*. Oñati, 1998.

Señalé la necesidad de afrontar normativamente esta importante materia en mi trabajo *Los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma Vasca. Problemática general*, 1995. San Sebastián. Sociedad de Estudios Vascos.