

La Comisión Arbitral: encaje jurídico, alcance y funcionamiento

José Luis Etxeberria

Ex Letrado jefe de la Diputación Foral de Bizkaia

Jose.luis.etxeberria@gmail.com

Este artículo analiza el encaje jurídico, el alcance y el funcionamiento de la Comisión Arbitral, incluyendo referencias directas a las fuentes jurídicas. La Comisión Arbitral es el órgano al que corresponde el conocimiento y decisión de las cuestiones que, sobre la titularidad de competencias autonómicas o forales, formulen las instituciones comunes o las de los territorios históricos que integran la Comunidad Autónoma y la resolución de los conflictos de competencia que se susciten entre los órganos ejecutivos de unas y otras.

(1). La creación de esta institución, muy singular y desconocida se recoge en el propio Estatuto de Autonomía de Gernika. El artículo 39 del Estatuto de Autonomía establece que los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus territorios históricos se someterán a la decisión de una Comisión Arbitral. En concreto, el artículo 39 establece literalmente:

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

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

(2). La peculiar y singular organización institucional de la Comunidad Autónoma vasca hace necesario un órgano singular como es la Comisión Arbitral. En efecto, una vez aprobado el Estatuto de Autonomía del País Vasco, el entramado institucional autonómico necesitaba abundar en uno de sus aspectos más sustanciales, como era el desarrollo del artículo 37.

Ello se hizo con la [Ley 27/1983 de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos](#), más conocida como la Ley de Territorios Históricos. Como señala su exposición de motivos, esta norma culmina la vertebración política de Euskadi armonizando las exigencias derivadas de una organización político-administrativa nueva con el respeto a los regímenes jurídicos privativos y competencias de sus Territorios Históricos. Su finalidad última era "cohonestar el respeto a los derechos históricos y el deseo secular de autogobierno, desde la perspectiva de la actual situación histórica".

(3). Esta norma fue recurrida ante el Tribunal Constitucional que desestimó el recurso en su STC [76/1988 - Buscador de jurisprudencia constitucional - Tribunal ...](#), de 26 de abril y determinó cual era el núcleo foral intangible:

FJ 6. *En cuanto al primer aspecto -el reconocimiento y garantía genéricos- se confirma la garantía constitucional consagrada en la Disposición adicional primera C, en el art. 3 del Estatuto, en cuanto a la organización e instituciones privativas de autogobierno de cada uno de los territorios históricos, y en el art. 37.2, respecto, tanto al régimen foral, como a las competencias de los territorios históricos, al establecer que «lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada territorio histórico». Claramente, esta disposición no representa -como parecen sostener los recurrentes- que el Estatuto no implica ninguna limitación del régimen foral históricamente definido y del correspondiente e indeterminado elenco de derechos históricos. Si tal fuera el caso, el Estatuto no podría, evidentemente, llevar a cabo ninguna actualización, y resultarían inexplicables cláusulas estatutarias -como las referentes al régimen fiscal- que suponen una clara alteración de la posición histórica de los territorios forales. Como resulta de la consideración conjunta de las diversas disposiciones estatutarias, el art. 37.2 lo que viene a establecer es que, tanto los*

poderes y atribuciones que se confieren a los nuevos órganos que se crean - las Instituciones comunes- como el reparto competencial que se efectúa en relación con las Instituciones centrales del Estado habrán de entenderse siempre sin menoscabo de la garantía del régimen foral y las inherentes competencias de los territorios históricos que el mismo Estatuto determina. Se trata, pues, de una regla de garantía e interpretación, que coloca en lugar preferente, en cuanto a su respeto y protección, a los regímenes forales en su definición estatutaria, tanto frente a las Instituciones comunes del País Vasco como a los poderes centrales del Estado; regímenes forales que el mismo Estatuto precisa en cuanto a cuál sea su contenido esencial, intocable por los poderes autonómicos o estatales. Ha de tenerse en cuenta, por otra parte, que el mismo Estatuto, en otras ocasiones, recoge el límite que la garantía foral representa respecto a otras instituciones de la Comunidad Autónoma; así, en su art. 10, apartados 1 y 3, al referirse a determinadas competencias de la Comunidad Autónoma, lo hace «sin perjuicio de las facultades correspondientes a los territorios históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 37 del mismo (Estatuto)», expresión que se repite en el art. 25.1, como límite a los poderes del Parlamento Vasco.

El contenido de esa garantía foral, que aparece así como punto de referencia obligado para la aplicación e interpretación de las disposiciones del Estatuto de Autonomía, viene expresado en su art. 37, apartados 3 y 4. Y esto se lleva a cabo en forma que en manera alguna puede considerarse «meramente enunciativa» o ejemplificativa, como mantienen los recurrentes. Por el contrario, viene a precisar dos tipos de competencias que corresponden a los territorios históricos:

a) Competencias exclusivas que derivan directamente del Estatuto: Se trata de las especificadas nominalmente en el apartado 3, subapartados a) a e), y de las comprendidas en el primer inciso del subapartado 1), «todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto».

b) Competencias que habrán de precisarse a través de la actuación concreta de los poderes de la Comunidad, y que comprenden, tanto competencias exclusivas «que les sean transferidas» [art. 37.3 f)], sin que el Estatuto precise por parte de quién, como «el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, de las materias que el Parlamento Vasco señale» (art. 37.4).

Aparecen así definidos un núcleo intangible, por prescripción estatutaria, del contenido del régimen foral -y que resulta por tanto ser el mínimo sin el que desaparecería la misma imagen de la foralidad- y, además, un ámbito de expansión de ese régimen, que se hace depender de la actuación de otros órganos. Se contempla pues la posibilidad de transferencia o atribución de competencias adicionales al núcleo de la foralidad, competencias que pueden derivar, bien del Estatuto de Autonomía, bien de los procedimientos previstos en el art. 150.1 y 2 de la Constitución.

Difícilmente puede considerarse, en consecuencia, que el ámbito actual y actualizado de los derechos históricos de los territorios forales haya quedado indeterminado, y dependiente de investigaciones históricas o decisiones judicial es caso por caso. Ciertamente, y como afirmó este Tribunal en su STC [11/1984](#), de 2 de febrero, la delimitación de las competencias de los territorios históricos podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos. Pero si desde luego esa investigación histórica podría contribuir a facilitar la solución de conflictos competenciales en caso de duda, imprecisión o aparente concurrencia, no puede admitirse en modo alguno que tal investigación pueda sustituir o desplazar los mandatos estatutarios o legales que actualicen el régimen foral, ni cabe sostener que ese régimen deriva única y directamente de una legitimidad histórica, independientemente de las normas que lo actualicen.

(4). Por lo tanto, la última gran ley institucional vasca es la , [Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral](#). (LCA) , que desarrolla el artículo 39 del Estatuto de Autonomía al crear un órgano de carácter paritario y "supra partes" entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales y presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, para solucionar los conflictos de competencias que pudieran suscitarse entre las instituciones de las Comunidades Autónomas y las de cada uno de sus Territorios Históricos.

La Comisión Arbitral estará integrada por un Presidente y seis vocales.

Artículo 6

El Presidente de la Comisión Arbitral será, conforme a lo previsto en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Artículo 7

1.- Los vocales de la Comisión Arbitral serán libremente designados a razón de tres por el Gobierno Vasco y uno por cada Diputación Foral, previa consulta informativa al Parlamento y a las Juntas Generales respectivas.

(5). En la regulación de la LCA es muy singular y relevante lo que podemos llamar la cuestión "previa de competencia". Se establece un mecanismo excepcional que suspende la tramitación parlamentaria hasta la Decisión de la Comisión Arbitral.

No se trata de un recurso preventivo como el recuperado, tras el fiasco del Estatuto Catalán mediante [Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la LOTC, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación](#), que regula el nuevo control previo de inconstitucionalidad de los Proyectos de Estatutos de Autonomía y sus propuestas de reforma.

Aquí se trata de un mecanismo excepcional de suspensión de la tramitación parlamentaria con carácter obligatorio establecida en el art 49. Las salvedades son las establecidas en el art. 52 LCA .

Finalmente si la Decisión declara que el proyecto o proposición de ley o de norma foral es contraria a la distribución de competencias fijadas por el Estatuto de Autonomía, el Gobierno Vasco o las Diputaciones o sus proponentes están obligados a retirarlos conforme al art 55.2 y 3 LCA:

Artículo 49

El promotor de la cuestión comunicará, en el mismo día, su interposición a la Mesa del Parlamento Vasco o de las Juntas Generales respectivas que estuvieren conociendo de la iniciativa, ordenando ésta la suspensión de su tramitación.

Artículo 52

1.- *La regla general de suspensión automática de la tramitación no será aplicable a las cuestiones de competencia que se susciten respecto a los proyectos de ley o de norma foral de Presupuestos Generales.*

2.- *Lo dispuesto en el apartado anterior será aplicable a los proyectos de ley a que se refieren los [artículos 22](#) y [29 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre](#), de Relaciones entre las instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus territorios históricos.*

Artículo 55

- *2.- Si la decisión declarara que un proyecto de ley es contrario a las competencias forales previstas en el Estatuto de Autonomía, el Gobierno deberá proceder a su retirada.*
- *3.- Si la decisión declarara que un proyecto de norma foral es contrario al Estatuto de Autonomía o a las leyes que delimiten competencias entre las instituciones comunes y las forales, el Consejo de Gobierno de la Diputación Foral correspondiente deberá proceder a su retirada.*

(6). En la LCA está regulada la Cuestión de Competencia que se interpone contra proyectos o proposiciones de Ley o de Norma Foral con suspensión de su tramitación parlamentaria o ante las Juntas Generales de la forma siguiente y con las siguientes consecuencias:

TÍTULO III. CUESTIONES DE COMPETENCIA.

CAPÍTULO I. Iniciación

Artículo 44

Mediante el procedimiento sobre cuestiones de competencia la Comisión Arbitral decide sobre la titularidad de las competencias autonómicas o forales que resulten controvertidas con ocasión de un proyecto o proposición de ley o de norma foral.

Artículo 45

1.- El Parlamento Vasco podrá plantear cuestiones de competencia con respecto a proyectos o proposiciones de norma foral.

2.- Asimismo, las Juntas Generales de los territorios históricos podrán promover cuestiones de competencia con respecto a los proyectos o proposiciones de ley.

Artículo 46

Podrán también promoverse cuestiones de competencia por el Gobierno Vasco respecto de los proyectos y proposiciones de norma foral en trámite en las Juntas Generales, y por las Diputaciones Forales respecto de los proyectos y proposiciones de ley que se estuviesen sustanciando en el Parlamento Vasco.

CAPÍTULO II. Tramitación

Artículo 47

1.- Las cuestiones de competencia se plantearán en los veinte días siguientes a la fecha de publicación de la iniciativa en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco o de las Juntas Generales respectivas.

2.- El plazo de interposición será de quince días cuando haya sido acordada la tramitación urgente de la iniciativa.

3.- El planteamiento de la cuestión se hará en la forma prevista en el artículo 26 de la presente ley.

Artículo 48

En aquellos casos en los que por cualquier circunstancia se sustituya la publicación de una iniciativa por su comunicación a los miembros del Parlamento Vasco o de las Juntas Generales respectivas, ésta deberá comunicarla igualmente y de forma simultánea a las instituciones legitimadas para interponer la cuestión de competencia de conformidad con esta ley.

Artículo 49

El promotor de la cuestión comunicará, en el mismo día, su interposición a la Mesa del Parlamento Vasco o de las Juntas Generales respectivas que estuvieren conociendo de la iniciativa, ordenando ésta la suspensión de su tramitación.

Artículo 50

1.- La Comisión Arbitral decidirá sobre la admisión a trámite de la cuestión de competencia en la primera sesión que celebre para tratar de la misma, en el plazo establecido en el artículo 26.3. Si la declarara inadmisibile podrá proseguirse la tramitación de la iniciativa objeto de aquélla.

2.- Una vez admitida a trámite, la Comisión dará traslado del escrito de iniciación al autor del proyecto o proposición de ley o de norma foral, para que en el plazo de veinte días presente cuantas alegaciones estime convenientes.

3.- Asimismo, se realizarán las comunicaciones a que se refiere el artículo 30 de la presente ley.

Artículo 51

1.- La Comisión Arbitral, cuando se solicite según lo dispuesto en el presente artículo, podrá levantar excepcionalmente la suspensión de la tramitación de la iniciativa, si así lo exigieran circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad y atendiendo a los intereses públicos en juego. Podrá también acordarse el levantamiento parcial de la suspensión, manteniéndose respecto a alguna parte determinada del proyecto o proposición, cuando la Comisión estime que ello no quiebra la unidad de comprensión y congruencia del mismo.

2.- La Mesa del Parlamento Vasco o de las Juntas Generales respectivas en que se estuviere tramitando la iniciativa, o el autor de la misma, podrán alegar la necesidad de levantar la suspensión, en el plazo de cinco días a contar desde la notificación de la admisión a trámite de la cuestión de competencia. En dichas alegaciones deberán quedar patentes las circunstancias extraordinarias que justifiquen el levantamiento de la suspensión.

3.- De la solicitud de levantamiento de la suspensión se dará traslado a quien hubiere promovido la cuestión de competencia a fin de que presente las alegaciones que estime oportunas en el plazo de cinco días.

4.- La Comisión resolverá en otros cinco días.

Artículo 52

1.- La regla general de suspensión automática de la tramitación no será aplicable a las cuestiones de competencia que se susciten respecto a los proyectos de ley o de norma foral de Presupuestos Generales.

2.- Lo dispuesto en el apartado anterior será aplicable a los proyectos de ley a que se refieren los artículos 22 y 29 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus territorios históricos.

3.- Las cuestiones de competencia que tengan por objeto los proyectos de ley o de norma foral mencionados en los números 1 y 2 de este artículo, serán de preferente tramitación y decisión.

CAPÍTULO III. Decisión

Artículo 53

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

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

Artículo 54

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

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

Artículo 55

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

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

Artículo 56

Además de las publicaciones exigidas en el artículo 37.2, la decisión sobre la cuestión de competencia se comunicará a quienes hayan sido parte en el procedimiento y, en su caso, a la institución en la que se estuviera tramitando la iniciativa.

Artículo 57

1.- En los supuestos previstos en el artículo 52 y en aquellos en los que, excepcionalmente y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51, se hubiere

levantado la suspensión de la tramitación de la iniciativa, las decisiones de la Comisión que se dicten con posterioridad a la completa aprobación del dictamen de un proyecto o proposición no producirán efectos directos con respecto a las leyes o normas forales a que den lugar aquéllos.

2.- Tampoco producirán efecto directo las decisiones de las cuestiones de competencia sobre proyectos o proposiciones de ley o de Norma Foral en las que la especialidad de los procedimientos regulados en los Reglamentos del Parlamento Vasco o de las Juntas Generales respectivas haya hecho imposible la suspensión prevista en el artículo 49.

3.- No obstante lo establecido en los números anteriores, dichas decisiones podrán ser alegadas en los conflictos de competencia que se suscitaren contra las disposiciones y actos aprobados en su desarrollo o aplicación.

(7). También es verdaderamente singular y trascendente que el recurso a la Comisión Arbitral es obligatorio en dichas controversias, tal y como estipulan las Disposiciones Adicionales de la LCA:

DISPOSICIONES ADICIONALES

1. Los tribunales del orden contencioso-administrativo no admitirán a trámite, conforme a lo establecido en la ley reguladora de su jurisdicción, las pretensiones que se suscitaren por las Diputaciones Forales o por el Gobierno Vasco cuyo objeto consista en una reivindicación competencial entre dichas instituciones.

2. Si un proceso contencioso-administrativo planteado por el Gobierno Vasco, una Diputación Foral o un tercero, interesando el control de legalidad propio de la jurisdicción contencioso-administrativa, respecto a una disposición, resolución o acto, pudiera verse afectado por la resolución de una cuestión o de un conflicto de competencia de los que estuviere conociendo la Comisión Arbitral, el tribunal, conforme a la ley reguladora de su jurisdicción, podrá acordar la suspensión del mismo en la forma y por el plazo en ella establecidos.

(8). Y finalmente es extraordinariamente importante que contra esas Decisiones no existe posibilidad de acudir a otras instancias, tampoco judiciales. La Decisión es vinculante y definitiva, y contra ella no cabe otro recurso. Esto la convierte en un órgano muy cercano a lo judicial, con funciones que son materialmente jurisdiccionales, y en un filtro autonómico de primer orden para el control de constitucionalidad. Así lo establece la [Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción ...](#)

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. Territorios Históricos y Comisión Arbitral del País Vasco

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

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

CONCLUSIONES:

La Comisión Arbitral es el órgano al que corresponde el conocimiento y decisión de las cuestiones que, sobre la titularidad de competencias autonómicas o forales, formulan las instituciones comunes o las de los territorios históricos que integran la Comunidad Autónoma y la resolución de los conflictos de competencia que se susciten entre los órganos ejecutivos de unas y otras.

Es un órgano singular y propio, previsto en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía. Esta regulado en la [Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral.](#)

A su vez contiene una serie de singularidades: su composición; la cuestión previa y su tramitación que obliga a la suspensión parlamentaria y obliga al Gobierno Vasco y/o a las Diputaciones a retirar proyectos de ley o norma si la Decisión de la CA determina que son contrarias al Estatuto de Autonomía, y finalmente su carácter obligatorio en esas cuestiones y su carácter jurisdiccional, pues contra ellas no cabe recurso alguno al orden contencioso administrativo.