

## **Singularidad política y administrativa foral: la evolución histórica y legal de la foralidad respecto del Territorio Histórico de Bizkaia**

José Luis Etxeberria

Ex Letrado jefe de la Diputación Foral de Bizkaia

[Jose.luis.etxeberria@gmail.com](mailto:Jose.luis.etxeberria@gmail.com)

### INTRODUCCIÓN

En este trabajo vamos a estudiar el origen más inmediato de esta Singularidad Foral de los Territorios Forales, partiendo de la Disposición Adicional 1ª De la Constitución y de su Disposición derogatoria de las Leyes de 1839 y de 1876.

Arrancamos del Real Decreto de 1833 que divide la Península en 49 provincias, una de ellas Vizcaya (la denominación oficial actual es BIZKAIA por Ley 19/2011, de 5 de julio, por la que pasan a denominarse oficialmente «Araba/Álava», «Gipuzkoa» y «Bizkaia» las demarcaciones provinciales llamadas anteriormente «Álava», «Guipúzcoa» y «Vizcaya».

Real Orden de 18 de Septiembre de 1836, Disolución de la Diputación general de Bizkaia y su sustitución por una Diputación provincial “con motivo de haberse negado esta Corporación a concurrir a la jura y proclamación de la Constitución política de 1812”.

Real Orden de 3 de Enero de 1837: “restablecer en esa provincia la Diputación foral”. Esta Real Orden realiza la distinción entre “Diputación foral” y Diputación provincial. En adelante pervivirá esta distinción.

Ley de 16 de Septiembre de 1837: abolición por ley de las instituciones forales. “Cesarán desde luego las Diputaciones forales de Álava, Guipuzcoa y Vizcaya,

estableciéndose en ellas Diputaciones provinciales con arreglo a la Constitución (1837) y Leyes vigentes”.

A continuación recogeremos las Leyes de 1839; 1876 y 1878; los Conciertos Económicos; los Decretos de 1937 de supresión del Concierto para “las Provincias traidoras de Vizcaya y Guipuzcoa”; la Reinstauración foral de 1977-1979; la Reforma Foral de 1983 que culmina en la Norma Foral 3/1987, aún vigente más de 30 años después. ; la singularidad foral en el ámbito de la Legislación de Régimen local; los Conciertos Económicos de 1981 y de 2002 y sus últimas modificaciones.

La singularidad foral es una peculiaridad constitucional que se suele identificar con su derecho más paradigmático, el Concierto Económico, pero también que permite a los Territorios forales tener una organización propia formada por un legislativo – Juntas Generales– y un ejecutivo – la Diputación Foral–, presidida por un Diputado General. Igualmente atribuye una serie de singularidades respecto del régimen local. Incluso provocan una serie de singularidades en el orden jurisdiccional contencioso administrativo. También está en la base competencial de la existencia de la Ertzaintza, como señala este párrafo del preámbulo de la [Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco. - Noticias Jurídicas](#)

1. La raíz foral de la institución policial del País Vasco resulta incuestionable. La actualización del régimen foral no solo constituye en este caso el fundamento de una competencia claramente específica, sino que también caracteriza el modo de formación de la Policía Autónoma. Tampoco cabe olvidar, sin embargo, que en cuanto a la policía el derecho histórico se ha transmutado en fuente y causa de una competencia comunitarizada. De ahí que esta Ley deba dar una respuesta a las posibilidades abiertas en el apartado cinco del artículo diecisiete del Estatuto. A este respecto, por razones de racionalidad y eficacia se opta por la integración de Miñones, Forales y Mikeletes en el Cuerpo de la Ertzaintza, respetando escrupulosamente sin embargo la imagen actual de la foralidad territorial, mediante la subsistencia de las correspondientes secciones de Mikeletes, Forales y Miñones a las que se reconocen sus funciones de representación y tradicionales y respecto de las cuales los órganos forales mantendrán las competencias y facultades correspondientes a esa adscripción funcional. Hay que añadir que se respetan

los derechos y expectativas legítimas de los actuales funcionarios de Miñones, hasta el límite de lo posible y de lo congruente con aquella decisión fundamental.

Por lo tanto, conforme a esa singularidad foral, los Territorios forales están dotados de unas facultades tributarias y de financiación propias y exclusivas, distintas del territorio común, así como de otras competencias en el ámbito del régimen local pertenecientes al núcleo foral intangible, que le diferencian del territorio de régimen común.

Empezaremos analizando (I) Las Disposiciones constitucionales. El origen y evolución de esta singularidad foral. (II) Su plasmación en la organización foral propia y en la organización institucional vasca (III) Su concreción en el régimen local y (IV) El Derecho foral más paradigmático: el Concierto Económico.

Todo ello con las referencias jurisdiccionales más importantes, tanto las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LTH (STC 76/88) y sobre la Ley Orgánica 1/2010, llamada del Blindaje de las Normas Forales Tributarias; como del Tribunal Supremo; como la fundamental Sentencia de 11 -9-2008 del Tribunal Justicia de la Unión Europea que reconoce el encaje del Concierto Económico en el ámbito europeo. También se recoge la Decisión 1/2016 de la Comisión Arbitral por su indudable trascendencia en relación a la configuración interna de la Comunidad Autónoma Vasca.

La particularidad de este trabajo es que hemos incorporado los enlaces (links) de todas esas disposiciones y resoluciones facilitando el acceso a ellas.

## I.

### LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA DEL TERRITORIO HISTORICO DE BIZKAIA

1º Comenzaremos transcribiendo las Disposiciones constitucionales

## Constitución Española, 1978 - Noticias Jurídicas

### Disposiciones adicionales

#### *Primera*

*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.*

... La génesis parlamentaria de la Disposición adicional primera demuestra que fue objeto de largos y tortuosos debates, así como de múltiples enmiendas como veremos. En primer lugar y respecto de su tramitación en el Congreso de los Diputados (BOC, n. 82, 17 abril de 1978), la disposición que nos ocupa es directamente tributaria de las enmiendas [enmienda nº 689](#) y 590, del Grupo parlamentario vasco, cuyo portavoz, el Sr. Arzallus, la justificó y argumentó ante la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Dos elementos estaban presentes en las premisas que defendía este Grupo parlamentario: el autogobierno como derecho originario y no como concesión de la Constitución y la incorporación al Estado pero como proceso especial fruto del "hecho diferencial" existente, esto es, fruto de la foralidad. En la sesión de la Comisión de 20 de junio, el portavoz del Grupo parlamentario vasco defendía otra enmienda *in voce*, completando el modelo de distribución competencial (enmienda n. 676, DSDC, Comisión de Asuntos Constitucionales, n. 93, 20 de junio de 1978) y a posteriori, el Presidente de la Comisión manifestaba que el resto de Grupos parlamentarios (UCD, Socialistas de Cataluña, AP, Minoría Catalana, PSOE, Grupo Comunista y Mixto) aprobaban por unanimidad el texto idéntico al de la actual Disposición Adicional primera.

### Disposición derogatoria segunda

En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.

En sesión plenaria, concretamente el 21 de julio, se aprobaba una nueva enmienda *in voce* del Grupo parlamentario UCD que proponía un segundo párrafo al texto de la actual Disposición Adicional primera:

*En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogado el Real Decreto de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.*

2º Por lo tanto la primera pregunta es clave ¿Quiénes son esos Territorios Forales titulares de los derechos históricos?. La respuesta la proporciona STC 76/88 sobre la llamada Ley de Territorios Históricos, (LTH) Provincias Vascongadas y de Navarra

Pleno. SENTENCIA 76/1988, de 26 de abril (BOE núm. 125 de 25 de mayo de 1988)

1. Aun cuando el presente recurso se dirige frente a preceptos de la Ley Vasca de Territorios Históricos que versan sobre materias diversas, los argumentos de los recurrentes en relación con todos ellos parten de una base común, consistente en afirmar que vulneran, por distintos motivos, la garantía de los derechos de los territorios forales contenida en la Disposición adicional primera de la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Resulta por tanto conveniente, para decidir sobre las cuestiones que se nos proponen, examinar, siquiera sea someramente, el significado de la mencionada Disposición adicional, y las consecuencias que de ella se derivan.

2. Comienza la Disposición proclamando que «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales». Viene pues a referirse a aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las Provincias Vascongadas y de Navarra. En lo que atañe a las primeras – sobre cuyos

derechos históricos versa el recurso de inconstitucionalidad a resolver— sus respectivos regímenes forales se vieron afectados por la Ley confirmatoria de 25 de octubre de 1839, y, posteriormente, por la Ley de 21 de julio de 1876, que vino a suprimir gran parte de las particularidades forales aún existentes, si bien las tres provincias vascongadas mantuvieron, a partir del Real Decreto de 28 de febrero de 1878, que aprueba el primer Concierto Económico, un régimen fiscal propio, interrumpido respecto a Vizcaya y Guipúzcoa por el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, pero que se mantuvo en la provincia de Alava.

Incluso de tan sucinta exposición se desprende que las peculiaridades forales (del régimen público) de las tres provincias vascongadas han atravesado fases históricas muy distintas, como son la correspondiente al Antiguo Régimen (hasta 1812), la anterior a la Ley de 1839 (bajo la vigencia de las Constituciones de 1812 y 1837), la posterior a esta Ley hasta la Ley de 1876, y, tras ésta, una etapa de conciertos económicos, bajo las Constituciones de 1876 y 1931, prolongada en el caso de Álava, hasta la entrada en vigor de la Ley aprobatoria del Concierto Económico de 13 de mayo de 1981. Se trata, por tanto, por un lado, de regímenes forales de variable contenido sin que sean, como es lógico, comparables las peculiaridades existentes bajo la Monarquía del Antiguo Régimen (pase foral, régimen aduanero, exención de quintas. organización judicial propia) con las que se conservaron en el régimen constitucional, ni tampoco sean, ni mucho menos, homogéneas las características del régimen foral de cada provincia durante la vigencia de las diversas Constituciones de 1812 a nuestros días; y, por otra parte, es obvio que esos regímenes forales surgieron o cobraron vigencia en contextos muy distintos del que representa la actual Constitución, los principios que proclama y la organización territorial que introduce.

### 3º Origen y evolución histórica. El Territorio Histórico de Bizkaia

Dice el art 2.2 del Estatuto Autonomía del País Vasco (EAPV):

*El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución.*

1º A partir de aquí, nos vamos a referir exclusivamente al Territorio Histórico de Bizkaia. Por lo tanto ¿Cuándo y como se constituye o se crea la llamada Provincia de Vizcaya, hoy Bizkaia?

El [Real Decreto de 30 de noviembre de 1833](#) sobre la división civil de territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias, establece:

*Artículo 1. El territorio español en la Península e Islas adyacentes queda desde ahora dividido en cuarenta y nueve provincias que tomarán el nombre de sus capitales respectivas excepto las de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservan sus actuales denominaciones. Pamplona, Vitoria, Bilbao y San Sebastián son las capitales de las provincias de Navarra, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa.*

2º Ahora ya hemos dicho que la única denominación de la Provincia y del Territorio es BIZKAIA, por Ley 19/2011, de 5 de julio, por la que pasan a denominarse oficialmente «Araba/Álava», «Gipuzkoa» y «Bizkaia» las demarcaciones provinciales llamadas anteriormente «Álava», «Guipúzcoa» y «Vizcaya».

[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-11606](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-11606)

3º La evolución histórica desde la Ley de 1839 a la de 1876 y desde esa a la actualidad ha sido resumidamente la siguiente:

(Para más información ver Historia de la Diputación Foral de Bizkaia 1500-2014: [H:\Libro\22\\_12\\_2014.www.bizkaikodiputazioa.com](H:\Libro\22_12_2014.www.bizkaikodiputazioa.com) )

a) 1839 a 1876: Tras 1ª Guerra Carlista (1833-1839) Convenio de Bergara.

La Constitución de 18 de junio de 1837 señalaba, en su artículo 4 que "unos mismos códigos regirán en toda la Monarquía y en ellos no se establecerá más que un solo fuero para todos los españoles en los juicios comunes, civiles y criminales." Como hemos señalado fue precisa una ley específica de abolición de las instituciones forales, ley de 16 de septiembre de 1837, cuando la Diputación foral apenas llegaba a administrar Bilbao y su entorno, porque el resto de Bizkaia lo administraba la

Diputación carlista desde Durango. Dos años después tras el Convenio de Bergara de 1839, las Cortes aprobaron una nueva Ley la ley de 25 de octubre de 1839 que volvía a reconocer la vigencia de los fueros, es decir la constitución foral abolida en 1837 y por tanto se restablecieron las instituciones forales, aunque siguió vigente también la Diputación provincial. El artículo primero confirmaba la constitución foral y y el segundo manifestaba que el Gobierno debería modificar los fueros en aras del interés de las provincias por ellos afectadas, si bien de forma armónica y conciliadora con los intereses de la Nación. Posteriormente, la foralidad sufriría un duro golpe, porque de forma unilateral por un decreto se abolió el pase foral y mas tarde con el Real Decreto de 29 de octubre de 1841 en el que se eliminan radicalmente importantes elementos propios de la foralidad.

De entre estas modificaciones, son destacables la eliminación de la organización judicial propia, creándose una única estructura judicial nacional; la sustitución de las Diputaciones y las Juntas Generales y particulares de los territorios vascos por Diputaciones provinciales elegidas según el sistema electoral general; el sometimiento de los Ayuntamientos a la normativa y disposiciones generales de la Monarquía; además, el corregidor político de las provincias vascas estaría vigilado y controlado por el jefe político y demás autoridades que representaban al gobierno de la nación. En definitiva, la organización política, jurídica y económica de la Monarquía se aplicaría y sería plenamente eficaz en los llamados territorios forales. Se produce algún intento posterior de rescatar el espíritu de la ley de 1839 y así, por ejemplo, el Real Decreto de 4 de julio de 1844, se desarrollará en este sentido, pero con escasos resultados.

Ley de 25 de octubre 1839: Confirman fueros Provincias Vascongadas y Navarra “sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía”:

*Doña Isabel II por la Gracia de Dios y de la **Constitución** de la Monarquía española, Reina de las Españas y durante su menor edad, la Reina viuda doña María Cristina de Barbón, su Augusta Madre, como Reina Gobernadora del Reino; a todos los que la presente vieren y entendieren sabed: que las **Cortes** han decretado y sancionado lo siguiente:*



*Artículo V.- Para la recaudación, distribución e inversión de los fondos públicos hasta que se verifique la instalación de las Diputaciones provinciales, habrá en cada Provincia una Comisión económica compuesta de cuatro individuos nombrados por el Jefe Político que la presidirá con voto. Esta comisión será también consultiva para los negocios en que el Jefe Político lo estime conveniente.*

*Artículo VI.- Las Diputaciones provinciales ejercerán las funciones que hasta aquí han desempeñado en las Provincias Vascongadas las Diputaciones y Juntas forales y las que para las elecciones de Senadores, Diputados a Cortes y de Provincia y Ayuntamientos les confían las leyes generales de la*

*Nación. Hasta que estén instalados, los Jefes Políticos desempeñarán todas sus funciones a excepción de la intervención en las elecciones de Senadores, Diputación a Cortes y Provinciales.*

*Artículo VII.- La reorganización judicial se nivelará en las tres Provincias al resto de la Monarquía.*

*Artículo VIII.- Las leyes y las disposiciones del Gobierno, se ejecutarán en las Provincias Vascongadas sin restricción ninguna, así como se verifica en las demás provincias del Reino.*

*Artículo IX.- Las Aduanas desde 1º de Diciembre de este año, o antes si fuese posible, se colocarán en las costas y fronteras.*

*Artículo X.- Los Ministros de Gracia y Justicia, Gobernación y Hacienda adoptarán las medidas convenientes a la entera ejecución de este Decreto.*

#### Real Decreto de 4 de julio de 1844:

*Artículo I.- Conforme a lo preceptuado en la ley de 25 de Octubre de 1839 se procederá desde luego a la formación del proyecto de ley que se deberá presentar a las Cortes para hacer en los Fueros de las Provincias Vascongadas las modificaciones que en dicha ley se previenen.*

*Artículo II.- Para que las expresadas Provincias puedan ser oídas a lo dispuesto en el artículo segundo de la citada ley, nombrará al efecto cada una de ellas dos comisionados que deberán presentarse inmediatamente a mi Gobierno a exponer cuanto en el particular juzguen oportuno.*

*Artículo III.- Para el nombramiento de dichos comisionados se reunirán las Juntas Generales de las Provincias de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa en la forma que lo han solido hacer anteriormente.*

*Artículo IV.- Los Jefes Políticos presidirán, con carácter de Corregidores Políticos, las Juntas Generales y no les permitirán ocuparse de otras cosas que de las designadas en este Real Decreto y en las demás de costumbre que no estén en oposición con él.*

*Artículo V.- Se nombrarán asimismo en dichas Juntas Generales las Diputaciones forales en el modo y forma que han solido hacerse.*

*Artículo VI.- Las Diputaciones provinciales actualmente nombradas subsistirán, sin embargo, con arreglo al Real Decreto de 16 de Noviembre de 1839 y a la Ley de 23 de abril de 1842, pero sólo entenderán por ahora en lo expresado en dicho Real Decreto y en el artículo 56 de la ley vigente sobre libertad de imprenta. En lo demás entenderán las Diputaciones forales luego que estén nombradas.*

*Artículo VII.- Los Ayuntamientos, ínterin se hace el arreglo definitivo de los Fueros, tendrán las atribuciones que gozaban antes del Decreto de 29 de Octubre de 1841 en cuanto no se oponga a este Real Decreto, y exceptuando los de aquellos pueblos en que a petición suya se ha establecido o se estableciese la legislación común.*

*Artículo VIII.- No se hará novedad a consecuencia de este Decreto en el estado actual de las Aduanas, en lo tocante a las rentas públicas ni en la administración de justicia.*

*Artículo IX.- Quedará asimismo a cargo de los Jefes Políticos, de la misma forma en que en las demás Provincias del Reino, todo lo relativo al ramo de protección y seguridad pública.*

**b) 1876 a 1937: tras la 2ª Guerra Carlista (1872- 1876)**

Con la Restauración se desarrolló otro cuerpo legal importante en materia de foralidad: la Ley de 21 de julio de 1876. Dicha norma abundaba en la extinción de la foralidad a pesar de que entre sus logros reconocidos, y ello con el carácter paradójico que evidentemente supone, se encontraba la creación del concierto económico, elemento puramente foral donde los hubiere. El primer Concierto Económico se realizó en 1878

para un período de ocho años, el segundo en 1887, el tercero en 1894, el cuarto en 1906 y el quinto en 1925, con una duración de veinticinco años.

Ley de 21 de julio de 1876:

*Don Alfonso XII, por la gracia de Dios Rey constitucional de España: A todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente:*

*Art. 1º. Los deberes que la constitución política ha impuesto siempre a todos los españoles de acudir al servicio de las armas cuando la Ley los llama, de contribuir en proporción a sus haberes a los gastos del Estado, se extenderán, como los derechos constitucionales se extienden, a los habitantes de las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, del mismo modo que a las demás de la Nación.*

*Art. 2º. Por virtud de lo dispuesto, en el artículo anterior, las tres provincias referidas quedan obligadas (...) a presentar, en los casos de quintas o reemplazos ordinarios y extraordinarios del Ejército, el cupo de hombres que les correspondan con arreglo a las Leyes.*

*Art. 3º. Quedan igualmente obligadas (...) las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava a pagar, en la proporción que les corresponda y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignen en los presupuestos generales del Estado.*

*Art. 4º. Se autoriza al Gobierno para que, dando en su día cuenta a las Cortes y teniendo en cuenta la ley de 19 de septiembre de 1837 y la de 16 de agosto de 1841 y el decreto del 29 de octubre del mismo año, proceda a acordar, con **anuencia** de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, si lo juzga oportuno, todas las reformas que en su antiguo régimen foral exijan, así el bienestar de los pueblos vascongados como el buen gobierno y la seguridad de la nación.*

*Dado en Palacio a 21 de Julio de 1876.- Yo el Rey.- El Presidente del Consejo de Ministros, Antonio Cánovas del Castillo”.*

Gaceta de Madrid nº 207, de 25 de julio de 1876

El 26 de abril de 1877, el Boletín Extraordinario de la Provincia de Vizcaya publicaba una nota firmada por el Gobernador Civil, don Antonio de Aranda e Ibarrola:

*... habiendo demostrado los hechos la imposibilidad de venir a un acuerdo favorable al País, en las Juntas Generales Extraordinarias que venían celebrándose en esta invicta Villa, el Excmo. Señor General en Jefe del Ejército del Norte ha tenido por conveniente disolverlas. Lo que se publica por Boletín Extraordinario, prometiéndome de la sensatez y cordura de los habitantes todos de esta Provincia, que sabrán guardar una actitud digna y conveniente.*

Con estas palabras daba comienzo un largo siglo de nuestra historia, en el que los vascos, asistimos a una sucesión de hechos importantes: la implantación de ese residuo foral que se llamó Concierto Económico, en 1878; la Dictadura de Primo de Rivera, en 1923; el advenimiento de la Segunda República, 1931, y las subsiguientes luchas por el logro del Estatuto de Estella; el golpe militar de 1936, El Estatuto vasco de 1936; la jura del Lehendakari Aguirre el 7 de octubre de ese mismo año 1936; la Guerra de Euskadi, con el bombardeo de Gernika y la derrota final; la abolición del Concierto Económico en las “provincias traidoras” de Guipúzcoa y Vizcaya en 1937; y.....casi medio siglo de dictadura franquista.

c) Los Conciertos Económicos: Decreto 28.2.1878

[Concierto Económico de 28 de Febrero de 1878:](#)

*SEÑOR: Establecida la unidad constitucional en las Provincias Vascongadas; verificada la primera quinta, y estándose llevando a cabo los preliminares de la del presente año con la misma regularidad que en las demás del Reino, faltaban que entrasen aquellas en el concierto económico: faltaba que, cuantas manifestaciones tributarias se consignasen en los presupuestos generales del Estado, y cuantos gravámenes pesasen sobre la propiedad, la industria y el comercio, afectasen de igual modo a los naturales de aquel país que al resto de los españoles*

*El sistema se vería prorrogado en 1887, 1894, 1906 y 1925 hasta la dictadura de Franco. El régimen de los conciertos económicos permitió una amplia autonomía administrativa a las diputaciones, que fue aprovechada para desarrollar actividades en el ámbito educativo, beneficencia, carreteras, ferrocarriles y orden público (miñones y miqueletes). Así, las diputaciones acercaron a la Administración al ciudadano y las provincias disfrutaron de unos servicios de mayor calidad.*

**d) 1937 a 1979 (tras la Guerra Civil): Diputación Provincial, sin Concierto Económico. Provincias traidoras**

El sistema de Concierto se suprimió para Guipúzcoa y Vizcaya en plena Guerra Civil, mediante el Decreto-ley de 23 de julio de 1937 y en el preámbulo de esta norma se justificaba tal supresión como castigo a que tales provincias se alzaron en armas contra el “Movimiento Nacional”. Posteriormente un Decreto-ley de 6 de junio de 1968 y otro de 30 de octubre de 1976 derogarían tal disposición.

- a) [Decreto-ley 247. Disponiendo que desde el día 1.º de julio próximo la gestión y recaudación de todas las contribuciones, rentas e impuestos del Estado se realizará en las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, con arreglo al régimen común vigente, en la forma que establecen las disposiciones de la Hacienda pública, quedando, por tanto, sin efecto, en aquellas provincias, el régimen](#)

concertado con sus Diputaciones que, en materia económica, estaba vigente en la actualidad

- b) Decreto-Ley 6/1968, de 6 de junio, por el que se modifica el preámbulo del de 23 de junio de 1937.
- c) Real Decreto-Ley 20/1976, de 30 de octubre, por el que se deroga el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, sobre régimen económico-administrativo de las provincias de Guipuzcoa y Vizcaya.

## II.

### SINGULARIDAD FORAL: LA ORGANIZACION FORAL E INSTITUCIONAL DE EUSKADI

#### A) La organización foral

#### **ORGANIZACIÓN FORAL DE 1977-1983: Diputación Provincial + Juntas Generales**

Este periodo abarca desde la reinstauración de las Juntas Generales por RDL 18/1977, esto es antes de la aprobación de la Constitución de 1978. Coinciden unas Juntas Generales con unas Diputaciones Provinciales.

- Real Decreto-ley 18/1977, de 4 de marzo, para la restauración de las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya. (BOE 65 DE 173.1977)

<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-6963>

- Real Decreto-ley 1/1978 , de 4-1-1978(BOE 6-1-1978 ) Régimen Preautonómico

[BOE.es - Documento BOE-A-1978-304](http://www.boe.es/boe/BOE-A-1978-304)

- Acuerdo de JJJGG BIZKAIA Sesión Extraordinaria de 22.5.1979, punto 4º): Incorporación del THB al Consejo General del País Vasco, después CCAA vasca

- Real Decreto 124/1979, de 26 de enero, por el que se regulan la organización y funcionamiento de las Juntas Generales de Vizcaya. [PDF \(BOE-A-1979-2577 - 3 págs. - 230 KB\) Otros formatos](#)

- Bizkaia: RD 124/1979 de 26.1 (RCL 1979/260). JUNTAS GENERALES: 90 Apoderados / 4 Partidos- DIPUTACION FORAL: 30 Diputados / 4 partidos. JJGG= Presidente : el Rey o Delegado regio, o Diputado General (voz pero no voto) Una sesión al año o a propuesta DG/Diputación

- Ley 39/78 de 17.7 Elecciones Locales (art. 36).

Con la reinstauración de las Juntas Generales: su convocatoria reunió en Gernika el día 28 de abril de 1979 a todos los apoderados electos, así como a los diputados forales.

Y en dicha sesión, fue elegido D. JOSÉ MARIA MAKUA ZARANDONA Diputado General de BIZKAIA, que dijo, entre otras cosas, al momento de asumir esa responsabilidad: “Pedimos la reintegración de nuestros Fueros y la recuperación para las Juntas Generales de todas las competencias que ostentaban antes de la Ley de 1839”.

En este periodo 1979-1983 se inicio la reforma de las Instituciones Forales conforme a la Norma Foral de 5.1.1983 y a la Ley Electoral 3/1983 resultando elegido Diputado General nuevamente José María Makua Zarandona.

- Norma foral de organización de Juntas Generales y Diputación Foral de 5.1.1983 (BOSV 9.3.83 N° 56)

- LEY 3/1983, de 7 de Marzo, sobre "Ley Electoral para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Bizkaia". (BOPV 29 de 9.3.83 RCL 1983/2999 CCAA) = 51 Apoderados y 6 circunscripciones.

Elecciones 8-5-1983 BIZKAIA: José María Makua Zarandona es reelegido.

- Norma foral de gobierno y administración 1 y 2-marzo -1984 - (BOSV Anexo 5.3.84):  
Solo regula el funcionamiento de la Diputación Foral

## **ORGANIZACION FORAL DESDE 1987 : Diputación Foral + Juntas Generales.**

Sucesivos Diputados Generales:

- 1987-1995: José Alberto Pradera Jauregi.
- 1995-2003: Josu Bergara Etxebarria.
- 2003-2015: José Luis Bilbao Eguren.
- Desde 2015: Unai Rementeria Maiz.

Este periodo viene enmarcado por la [Ley 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales](#) (BOPV 10.4.1987 nº 72: Elecciones Juntas Generales (RCL 1987/27521º y por la Norma Foral 3/1987 y el Reglamento de Juntas Generales de Bizkaia. DEROGADO) REGLAMENTO JUNTAS GENERALES DE BIZKAIA: BOB 126 DE 3.7.1995

NORMA FORAL 3/1987, DE 13 DE FEBRERO, SOBRE ELECCIÓN, ORGANIZACIÓN, RÉGIMEN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES FORALES DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE BIZKAIA

[Norma Foral 3/87 de 13 de febrero](#)

<http://www.jjggbizkaia.net/fitxategiak/JJGG/Normativa/A2%202013.pdf>

Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia BOB 22.5.2015

[http://www.bizkaia.net/lehendakaritza/Bao\\_bob/2015//05//20150522a096.pdf](http://www.bizkaia.net/lehendakaritza/Bao_bob/2015//05//20150522a096.pdf)

La organización foral se conforma tal y como expresa la STS de 22.5.2001 [Sentencia de TS, Sala 3ª, de lo Contencioso ... - Tribunal Supremo](#)

FJ...Quinto. - Las facultades de autoorganización que el artículo 37.3.c) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, el artículo 39 y la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1985 (por no referirnos a la Ley del Parlamento Vasco 27/1983)

han reconocido a los Territorios Históricos les permiten dotarse de una estructura propia que no tiene por qué coincidir con la existente en las Diputaciones Provinciales de régimen común. De hecho, como es bien sabido, el modelo adoptado -así se observa en el caso de Vizcaya al examinar la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Vizcaya-, tras distinguir entre el Órgano Foral de representación y participación popular (las Juntas Generales) y el Órgano Ejecutivo (la Diputación Foral), incorpora para éste una estructura semejante a la existente en las administraciones central y autonómica, según la cual los órganos superiores de la Administración Foral son la Diputación Foral, organizada en Departamentos Forales, el Diputado General y los Diputados Forales, bajo cuya dirección superior se encuentran aquellos departamentos.

Expresiones o manifestaciones de esa singular organización dual: Foral y autonómica o provincial se dan o tienen consecuencias en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativo como reflejan las sentencias del TS citadas en la de 22.5.2001.

La jurisprudencia constitucional y la de esta Sala del Tribunal Supremo han defendido, en cuanto parte sustancial del régimen foral, la autonomía organizativa de cada uno de los Territorios Históricos. Por limitarnos a las sentencias de esta Sala, recordaremos los términos de las dictadas el 7 de junio de 1993 y el 19 de mayo de 1997, cuya incidencia en el presente recurso será relevante.

En la primera de ellas (recurso de apelación número 330 de 1990), al analizar las particularidades de la estructura organizativa de la Diputación Foral -en aquel caso de Álava- en sí misma y en relación con "la esfera genérica de los ordenamientos locales y la sumisión de sus Reglamentos al ordenamiento estatal", hicimos las siguientes consideraciones:

*Conviene además observar que la disp. adic. 2.1ª 'in fine' de esta Ley [7/85, de Bases de Régimen Local] declara que son inaplicables a los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, las normas contenidas en ella relativas a la organización provincial, con lo que mal puede cuestionarse, a partir de este texto legal, el carácter atribuible a un órgano de la Diputación Foral de Alava. No hay así ninguna exigencia desde la legislación estatal en orden a la estructura orgánica de la Diputación, que*

*imponga una determinada caracterización de los órganos de la Diputación Foral. La competencia de los Territorios Históricos para configurar su propia organización, que razonábamos en el fundamento anterior, rechazando la tesis al respecto de la sentencia apelada, se corresponde aquí con la autoexclusión de la [LBRL](#).*

*[...].Desde esta nueva perspectiva de análisis estimamos mucho más consistente la tesis de la Diputación Foral de que, dadas las potestades exclusivas de autoorganización de los Territorios Históricos y las potestades reconocidas a éstos en la L 27/1983 de la CA País Vasco, sobre Relaciones entre las Instituciones Comunes de la CA y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (arts. 7, 8 y 10), se imponía una organización interna de la Diputación Foral netamente diferenciada de la prevista legalmente para las Diputaciones Provinciales, y que en esa organización la Norma Foral, de continua cita, de 7 marzo 1983, "la vertebración interna se basó en los parámetros previstos en la CE y en los diversos EE.AA. para el Gobierno de la Nación y los Gobiernos Autónomos respectivamente [...].*

En la segunda de las mencionadas sentencias (recurso de casación número 7445 de 1995), dictada por esta Sala el 19 de julio de 1997, en la misma línea de la precedente, insistimos en que la "Disposición Adicional 2ª [de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local] permite a los Territorios Históricos organizar libremente sus propias Instituciones Forales, dando cumplimiento a la Disposición Adicional 1ª de la Constitución, preservando la singularidad misma de ese régimen foral en los aspectos organizatorios, para garantizar el contenido de la foralidad como imagen identificable del que le era tradicional. Lo que comportaba un tratamiento normativo singular dentro del que es básico para las demás Diputaciones Provinciales, respecto de los funcionarios con habilitación nacional." En consonancia con este postulado, afirmaba la sentencia:

*... no hay ninguna exigencia desde la legislación estatal relativa a la estructura orgánica de la Diputación que imponga una determinada caracterización de los órganos de la Diputación Foral de Guipúzcoa, dado que la competencia de los Territorios Históricos (en aplicación de la [Disposición Adicional 1ª](#). p.1 de la [Constitución](#), art. 3º.2 y 37,3,a) del [Estatuto Vasco](#)), para configurar su propia organización, justifica la autoexclusión de la normativa estatal de Régimen Local, prevista en el apartado 1º de la [Disposición Adicional 2ª](#) de la [L.B.R.L.](#), respecto de la*

*reguladora de la organización provincial. De modo que si es legítimo que el territorio Histórico de Guipúzcoa en el proceso de actualización general del régimen foral y al objeto de regular la organización de la Diputación Foral, a través de la Norma Foral 3/1984, de 30 de Mayo, sobre Gobierno y Administración de ese Territorio Histórico, complementando la anterior de 26 de Febrero de 1983, sobre Organización Institucional de los Territorios Históricos, haya establecido un modelo de organización construido bajo el principio democrático, en el que las Juntas Generales son el supremo órgano de representación y participación popular, con funciones parlamentarias, de normalización y de impulso y control de la Diputación Foral, que realiza las propias del Ejecutivo y que responde ante ellas, organizándose la Diputación con el sistema de departamentalización, bajo la dependencia en cada departamento de un Diputado [...] toda esta organización de la Diputación impone como consecuencia ineludible el desplazamiento de ella de los Secretarios extraídos de entre los funcionarios con habilitación nacional, pues sus funciones no tienen cabida, o no son posibles en dicha organización. Visto que en la misma que reproduce, según se ha expuesto, el modelo constitucional del Gobierno Estatal y el de la Comunidad Autónoma Vasca, no es dable encajar materialmente un cargo configurado de forma que deba ser cubierto conforme a los [arts. 88 a 99](#) de la [L.B.R.L.](#), 133 a 166 del D. Legislativo 761/1986, Texto Refundido de Disposiciones Vigentes sobre Régimen Local y Decreto 1174/1987, de 18 de Septiembre, que reglamenta los Cuerpos Nacionales con Habilitación Nacional, por un funcionario inamovible, miembro de pleno derecho del organismo en que actúe, jefe de los servicios jurídicos y del personal, coordinador de las dependencias y servicios, y depositario de la fe pública, ya que incluso en el caso de ser mantenido además del mencionado de Diputado Secretario del Consejo y del Director General del Servicio a éste adscrito, cuya posibilidad da a entender que es admisible la sentencia recurrida, difícilmente podría desempeñar las funciones que le son propias, al venir en la nueva organización de la Institución Foral las mismas encomendadas a esos otros cargos, con lo que quedaría además por completo desnaturalizado el contenido de ese otro a mantener duplicado en relación a los funciones que caracterizan a esa categoría de funcionarios con habilitación nacional, si se le atribuyeran otras diferentes...*

Incluso en la Sentencia TS 20-5-2013 [TS St 2013-05-20](#) cuando rechaza la legitimación de los junteros para recurrir normas forales que han votado en contra a diferencia de lo que sucede en el ámbito del régimen local común.

Estas razones justifican que rectifiquemos el criterio mantenido en nuestra sentencia de 12 de febrero de 2009 [Sentencia de TS, Sala 3ª, de lo Contencioso ... - Tribunal Supremo](#) y que concluyamos ahora que los junteros que interpusieron el recurso contencioso-administrativo contra la Norma Foral 2/2007 carecían de legitimación para hacerlo. Al no entenderlo así, la Sala de instancia incurrió en las infracciones que denuncian las Juntas Generales de Bizkaia en el primer motivo de casación. Esta solución no contradice la doctrina del Tribunal Constitucional, que se ha centrado en la aplicación del artículo 63.1.b) de la Ley 7/1985 a concejales y diputados provinciales, debiendo interpretarse su visión amplia desde la perspectiva del artículo 24.1 de la Constitución como el resultado natural de la previsión del legislador en el ámbito local, pero que no necesariamente debe extenderse al entorno de otras Administraciones, habida cuenta del carácter de derecho fundamental de configuración legal que el propio máximo intérprete reconoce al proclamado en el mencionado precepto constitucional. El contenido esencial de esa garantía constitucional no reclama que los junteros que quedan en minoría puedan impugnar las decisiones de las Juntas Generales que no comparten. Por lo demás, el derecho de los junteros ex artículo 23.2 de la Constitución se agota en el ejercicio del cargo en el seno de la institución foral conforme a las normas que regulan su estatuto, sin restricciones ilegítimas y sin ser inquietados indebidamente; no pide, sin embargo, el reconocimiento de su legitimación para impugnar los acuerdos o las normas forales a cuya aprobación se hayan opuesto, salvo que, como reza el artículo 20.a) de la Ley 29/1998 , la ley reguladora de ese estatuto así expresamente lo reconozca, lo que, como se ha visto, no es el caso

Finalmente reseñaremos que esta singularidad foral tiene también consecuencias en el orden de la jurisdicción contencioso administrativa.

[Auto de TS, Sala 3ª, de lo Contencioso ... - Tribunal Supremo](#)

Por lo tanto, habrá de atenderse a la naturaleza jurídica dual de los órganos forales o, lo que es lo mismo, a la naturaleza de las competencias ejercitadas en cada caso por tales órganos - de régimen común o foral- para asimilarlas, según el caso, a las Entidades locales o a las Comunidades Autónomas, a los efectos de proceder a la aplicación de los artículos 8 y 10 de la LRJCA.

Ante lo expuesto, cuando las Diputaciones Forales ejerzan competencias de "régimen común", esto es, las que la [Ley 7/1985, de 2 de abril](#), Reguladora de las Bases de Régimen local, atribuye con carácter general a las Diputaciones Provinciales (disposición adicional segunda, apartado segundo, de dicha Ley), habrá de tomarse en consideración el [artículo 8.1](#) de la [Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#) que atribuye a los Juzgados de lo Contencioso- Administrativo el conocimiento de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las Entidades locales, excluidas las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico (estas últimas se atribuirían a la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia), así como el artículo 10.1.b ) que atribuye a dicha Sala el conocimiento de los recursos que se deduzcan contra las disposiciones generales de las Entidades locales.

Finalmente, cuando ejerzan competencias de "régimen foral", esto es, las que exceden de las propias de una Diputación Provincial y que en un territorio no foral corresponderían a las Comunidades Autónomas, habrán de tomarse en consideración los apartados segundo y tercero del [artículo 8](#) de la [Ley Jurisdiccional](#) sin que puedan equipararse, no obstante, las Diputaciones Forales a la Administración periférica de las Comunidades Autónomas, de tal manera que el artículo 8.3 únicamente entrará en juego, a falta de una organización periférica del correspondiente Territorio Histórico, respecto de la Administración institucional dependiente de la Diputación Foral. Por último, habrán de tomarse en consideración los artículos 10.1.a), que atribuye a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, el conocimiento de tales actos que no estén atribuidos a los Juzgados, el artículo 10.1.b ) que igualmente atribuye a dicha Sala el conocimiento de las disposiciones generales emanadas de la Administración autonómica, y el artículo 10.1 j ) que asigna a la mencionada Sala el conocimiento de cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de este orden jurisdiccional.

## B) Organización institucional de Euskadi

En 1979 se aprueba el Estatuto de Autonomía del País vasco (EAPV) Y en 1983 la llamada LTH..Ambas configuran el modelo institucional propio , que ha sido avalado por la STC 76/88 y la Decisión 1/2016 de la Comisión Arbitral prevista en el art 39 del EAPV regulada por [Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral.](#)

- Estatuto de Autonomía del País Vasco. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco BOE 306 de 22.12-1979 [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo3-1979.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo3-1979.html)

- 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 (BOPV 10.12.1983). Modificada Ley vasca 1/87 Elecciones JJGG (BOPV 10.4.1987).

[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/pv-l27-1983.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/pv-l27-1983.html)

Esa LTH fue analizada por la STC 76/88 Pleno. SENTENCIA 76/1988, de 26 de abril (BOE núm. 125 de 25 de mayo de 1988)

STC 76-88 II. Fundamentos jurídicos:

1. Aun cuando el presente recurso se dirige frente a preceptos de la Ley Vasca de Territorios Históricos que versan sobre materias diversas, los argumentos de los recurrentes en relación con todos ellos parten de una base común, consistente en afirmar que vulneran, por distintos motivos, la garantía de los derechos de los territorios forales contenida en la Disposición adicional primera de la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Resulta por tanto conveniente, para decidir sobre las cuestiones que se nos proponen, examinar, siquiera sea someramente, el significado de la mencionada Disposición adicional, y las consecuencias que de ella se derivan

FJ 2. Comienza la Disposición proclamando que «la Constitución ampara y eta los derechos históricos de los territorios forales». Viene pues a referirse a aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y

regiones de España, culminada en los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las Provincias Vascongadas y de Navarra. En lo que atañe a las primeras --sobre cuyos derechos históricos versa el recurso de inconstitucionalidad a resolver-- sus respectivos regímenes forales se vieron afectados por la Ley confirmatoria de 25 Oct. 1839, y, posteriormente, por la Ley de 21 Jul. 1876, que vino a suprimir gran parte de las particularidades forales aún existentes, si bien las tres provincias vascongadas mantuvieron, a partir del Real Decreto de 28 Feb. 1878, que aprueba el primer Concierto Económico, un régimen fiscal propio, interrumpido respecto a Vizcaya y Guipúzcoa por el Decreto-ley de 23 Jun. 1937, pero que se mantuvo en la provincia de Alava.

STC 76/88 FJ 6...

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.

-Esta organización institucional interna ha sido estudiada por la Comisión Arbitral vasca prevista en el art 39 del EAPV en su Decisión 1/2016 con motivo de la Proposición de Ley sobre Organización Institucional Interna de Euskadi, publicada en Boletín Parlamento vasco del de 2015.) Sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>27</sup> de noviembre”. <http://www.legebiltzarra.eus/pdfdocs/publi/1/10/000150.pdf>

[DECISIÓN 1/2016, de 1 de agosto de 2016, relativa a las cuestiones de competencia 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015 planteadas, respectivamente, por la Diputación Foral de Bizkaia, Juntas Generales de Álava, Diputación Foral de Gipuzkoa y Diputación Foral de Álava, en relación con la «Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco».](#)

### III.

#### LA SINGULARIDAD FORAL EN EL ÁMBITO DEL RÉGIMEN LOCAL

Esta singularidad viene establecida en las leyes: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. y Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/17-1985.t11.html#da2](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/17-1985.t11.html#da2)

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756)

## Disposición adicional segunda Régimen foral vasco

Las disposiciones de la presente Ley, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, se aplicarán en los Territorios Históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, sin perjuicio de las siguientes peculiaridades:

- 1. De acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución y con lo dispuesto en los artículos 3, 24.2 y 37 del Estatuto Vasco, los Territorios Históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia organizarán libremente sus propias instituciones y dictarán las normas necesarias para su funcionamiento, amparando y garantizando, asimismo, las peculiaridades históricas de las Entidades Locales de sus territorios, sin que les sean de aplicación las contenidas en la presente Ley en materia de organización provincial.
- 2. Los Territorios Históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia ejercerán las competencias que les atribuyen el Estatuto Vasco y la legislación interna de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación, así como las que la presente Ley asigna con carácter general a las Diputaciones provinciales.
- 3. En el ejercicio de las competencias que el Estatuto y la legislación de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación les asignen, corresponde a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos el desarrollo normativo y ejecución de la legislación básica del Estado en las materias correspondientes, cuando así se les atribuyan.
- 4. Cuando las Instituciones Forales de los Territorios Históricos realicen actividades en campos cuya titularidad competencial corresponde a la Administración del Estado o a la Comunidad Autónoma, les serán de aplicación las normas de esta Ley que disciplinen las relaciones de las Diputaciones provinciales con la Administración del Estado y la Administración Autónoma, en su caso, siempre y cuando dichas actividades las ejerciten en calidad de Diputaciones provinciales ordinarias, y no como Instituciones Forales de acuerdo con su régimen especial privativo, en cuyo caso solo serán de aplicación tales normas cuando desarrollen o apliquen la legislación básica del Estado o invadan las competencias de éste.
- 5. En materia de Hacienda las relaciones de los Territorios Históricos con la Administración del Estado se ajustarán a lo dispuesto en la [Ley 12/2002, de 23](#)

de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las funciones que los artículos 7.4 y 26.2 atribuyen a la Administración que ejerza la tutela financiera, serán ejercidas en el País Vasco por sus Instituciones competentes de conformidad con el artículo 48.5 de la mencionada Ley 12/2002, de 23 de mayo.

- 6. Los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Corporaciones Locales vascas inferior al que tengan las demás Corporaciones Locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 115 de la presente Ley y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma.

A dichos efectos, las Diputaciones Forales desarrollarán los criterios de cálculo de conformidad con lo establecido en el artículo 116 ter de esta Ley recibiendo la comunicación del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales de sus respectivos territorios.

Asimismo, en relación con el artículo 116 bis de esta Ley, en ejercicio de las facultades de tutela financiera, corresponderá a las Diputaciones Forales la aprobación, concretando las reglas necesarias para su formulación, de los planes económico-financieros de sus respectivas corporaciones, de conformidad con la normativa dictada al efecto por el Estado.

Igualmente, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio comunicarán a las Instituciones Forales sus cuentas y serán estas Instituciones Forales quienes acuerden su disolución si así procede en aplicación de la mencionada disposición.

7. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la normativa reguladora de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional prevista en el artículo 92 bis y concordantes de esta Ley, se aplicará de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución,

con el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la misma y con la [Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre](#), por la que se aprueba el [Estatuto de Autonomía para el País Vasco](#), teniendo en cuenta que todas las facultades previstas respecto a dicho personal serán ostentadas por las instituciones competentes, en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo la facultad de convocar exclusivamente para su territorio los concursos para las plazas vacantes en el mismo, así como la facultad de nombramiento de los funcionarios, en dichos concursos.

- 8. El porcentaje de baremo reservado al Estado en el artículo 92 bis.6 se establece en el 65 por 100, atribuyéndose un 30 por 100 del total posible a las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco para que fije los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades jurídicas y económico-administrativas que se derivan de sus derechos históricos y especialmente del Concierto Económico.

Dentro del 5 por 100 restante, la Corporación Local interesada podrá establecer libremente los méritos específicos que estime convenientes en razón a las características locales.

9. En el convenio que se establecerá entre Instituciones que tengan encomendada la formación de este personal en el ámbito nacional y el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) para la formación por este último de los funcionarios a que se refiere el artículo 92 bis de esta Ley, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá incluir materias o disciplinas propias de sus específicas peculiaridades, con la única condición del cumplimiento de los requisitos mínimos de orden académico que con carácter general estén establecidos para las cuestiones de exigencia común en todo el Estado, nunca superiores a los que rijan para el propio Instituto Nacional de Administración Pública.

- 10. El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación de las Diputaciones Forales se organizará libremente por éstas en el marco del Concierto Económico sin que sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 92 bis de la presente Ley.

- 11. En el marco de los objetivos de estabilidad presupuestaria y en virtud de las competencias y facultades que en materia de régimen local y financiación local les confiere la [disposición adicional primera de la Constitución Española](#), el Estatuto de Autonomía, la Ley del Concierto Económico y la [disposición adicional segunda de la Ley de Bases de Régimen Local](#), los órganos forales de los Territorios Históricos vascos determinarán los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las Corporaciones Locales, del personal eventual y del resto de personal al servicio de las Corporaciones Locales y su sector público y de los funcionarios con habilitación de carácter nacional. La determinación de tales retribuciones atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal.

#### IV.

#### LA SINGULARIDAD FORAL. EL CONCIERTO ECONÓMICO

El restablecimiento del Concierto Económico se realiza por la Ley 12/1981 y la vigente es la actual Ley 12/2002 cuya versión consolidada incorporamos para facilitar su conocimiento.

Recogemos también algunas de las sentencias del TS más relevantes y la sentencia clave del Tribunal Justicia Unión Europea de Luxemburgo de 11.9.2008 que avala el Concierto en el ámbito europeo y finalmente la STC de 2016 que declara la constitucionalidad de la [Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes las Leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial](#). <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-2739>



*resto del Estado. Ello implicaría, como dice la Sentencia apelada, convertir al legislador fiscal en mero amanuense — mejor en un mero copista, decimos nosotros— con lo que la autonomía proclamada, desaparece, y se incumple al permiso concedido en el artículo 41-2 citado que no sólo habla de mantener el régimen tributario, sino de «establecerlo» y de «regularlo» lo que es distinto del mero «mantenimiento» e implica, desde luego innovación (establecer) o modificación (regular).*

**2. Sentencia del TS de 9.12.2009:** se señala que las Juntas Generales no son Administración Pública cuando actúan su potestad normativa regulando el régimen tributario.

*TERCERO.- La Sala anticipa que procede estimar el motivo. De la normativa reseñada claramente se deduce qué sólo son Administración Pública las Juntas Generales en actos y disposiciones en materia de personal y de gestión patrimonial pero no cuando actúan su potestad normativa en materia tributaria. Sin embargo, la Sala de Instancia, aunque no cuestiona el alcance de las disposiciones adicionales citadas, pone en duda que la adición interpretativa alcance a las previsiones del conflicto interadministrativo del art. 44 , cerrando la vía del previo requerimiento cuando de lo que se trata es de la pretensión de una Administración de que se derogue una disposición general de rango inferior a la Ley procedente de uno de los órganos o instituciones incluidos en el art. 1.3 . Para la Sala " a estos efectos la expresión Administraciones Públicas tiene un sentido más general que no debe excluir esa posibilidad de requerimiento de derogación y búsqueda de previa composición entre los contendientes y superación de litigios, sino que debe englobar a los sujetos pasivos del proceso que designa el artículo 21.1 a) en la medida en que sean autores de la disposición impugnada". Esta interpretación no puede ser compartida. La Constitución Española reconoce las peculiaridades históricas que por razón del territorio se dan en ciertas áreas geográficas y así lo establece en su Disposición Adicional Primera en relación a los Territorios Históricos del País Vasco y a Navarra, lo que deriva en el establecimiento de un sistema de financiación peculiar que los singulariza respecto al resto de Comunidades Autónomas. El Estatuto de Autonomía del País Vasco se refiere a los Territorios Históricos como titulares del derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco, recogiendo el art. 37 las competencias de los órganos forales, entre las que figuran las relativas al régimen tributario. Reconocida potestad*

*tributaria a las autoridades de los Territorios Históricos Vascos, la naturaleza de las Normas Forales ha suscitado una gran controversia, estando sometido el producto normativo de las Juntas Generales, por la falta de una previsión expresa en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que permita residenciar ante este Tribunal la impugnación de las Normas Forales, al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para hacer efectivas las exigencias de tutela judicial art. 24.1 CE ) y de sometimiento a Derecho de los poderes públicos. Ahora bien, esta circunstancia no puede ser determinante para aplicar a las Juntas Generales lo previsto en el art. 44 de la Ley de la Jurisdicción , porque no son Administración Pública cuando actúan su potestad normativa regulando el régimen tributario. El referido precepto contempla los litigios entre Administraciones Públicas, no entre una Administración Pública y el órgano legislativo foral competente, por lo que el plazo de impugnación debe computarse, tratándose de impugnación de Normas Forales de las Juntas Generales, desde la publicación en el Boletín Oficial correspondiente. Así las cosas, hay que reconocer que el recurso contra la Norma Foral 11/2000, publicada el 30 de diciembre de 2000, por haberse interpuesto el 14 de mayo de 2001, resulta inadmisibile. Procede, pues, estimar el recurso de casación interpuesto por la Diputación Foral de Bizkaia y, por las mismas razones declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo promovido por el Estado. CUARTO.- Estimado el recurso de la Diputación Foral quedan sin objeto los restantes recursos interpuestos por las Juntas Generales de Bizkaia y el Abogado del Estado, en cuanto afectan al fondo.*

- 3. Sentencia TS de 3 de mayo de 2001: se dice que es equiparable dicha capacidad normativa del Territorio Histórico, en el ámbito de sus competencias, a la del legislador estatal, el artículo 10.b) de la Norma Foral General Tributaria tiene el mismo tenor que el artículo 10.b) de la LGT, si bien con la puntualización de que la reserva de Ley en el ámbito estatal se convierte en reserva de Norma Foral en el ámbito del Territorio Histórico.

*RESUMEN: I.A.E.: En Vizcaya, el art. 33.4.a) de la Norma Foral 9/1991, 17.12, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas, establecía una bonificación del 95% en la cuota y en los recargos de IAE; y la Disposición Adicional Novena de la Norma Foral 9/1992, 23.12, reguladora de los Presupuestos del citado Territorio Histórico para*

1993, ha derogado la citada bonificación: ¿ Es conforme a derecho dicha derogación?: Según la sentencia de instancia, sí.- Hay diez motivos casacionales de impugnación de la sentencia recurrida: Se desestiman todos y, por tanto, el Rec. Cas..-

UNDÉCIMO.- No goza, en absoluto, de virtualidad el noveno de los motivos casacionales, consistente en la denuncia del principio de legalidad o de reserva legal, habida cuenta que, (a), lo aducido por las recurrentes -es decir, el que la supresión de un beneficio fiscal no puede realizarse mediante un Reglamento, como sin duda lo es la Norma Foral 9/1992- puede llevar al absurdo de considerar inconstitucionales todas las Normas Forales emanadas de los Territorios Históricos, en la medida en que las mismas regulan con toda normalidad materias que en Territorio Común están reservadas a la Ley; (b), ya hemos dejado sentado que el artículo 41.2.a) del JURISPRUDENCIA 7 Estatuto de 1979 determina que los Territorios Históricos pueden mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, con los límites indicados en tal mismo precepto; (c), aquí estamos ante la presencia de la derogación de parte de un artículo de la Norma Foral 9/1991 por una Disposición Adicional de otra Norma Foral, la 9/1992, entre las cuales existe, por tanto, idéntica jerarquía normativa y viabilidad, en consecuencia, para tal abrogación; (d), la citada LTH, 27/1983, tiene reconocido a los Territorios Históricos, en las materias de su exclusiva competencia, como las de estos autos, una llamada potestad normativa de nuevo cuño, que expresamente se distingue de la mera potestad reglamentaria y que se expresa a través de las 'Normas Forales' de las Juntas Generales (ocupando el primer puesto en la jerarquía interna de cada ordenamiento foral), y, si bien dichas Normas Forales tienen una naturaleza reglamentaria (pues las Leyes de la Comunidad Autónoma Vasca emanan sólo de su Parlamento), su posición en el ordenamiento general es singular, pues se ordenan directamente al Estatuto de 1979 y a la Constitución sin intermedio de Ley alguna, ni estatal ni autonómica (dentro del respeto al régimen de concierto con el Estado), que son insusceptibles de invadir el marco reservado con exclusividad a los ordenamientos forales por la Disposición Adicional Primera de la Constitución y por el Estatuto de 1979, de modo que vienen a configurar unos "reglamentos autónomos en sentido propio"; y, (e), la sentencia de esta Sala de 28 de octubre de 1995, reiterando lo acabado de exponer, ha dejado sentado que la competencia tributaria ejercida en los indicados términos aparece configurada, en la

*doctrina constitucional ( [STC. 76/1988](#), de 26 de abril), como "un núcleo intangible, por prescripción estatutaria, del contenido del régimen foral, y resulta ser, por tanto, el mínimo sin el que desaparecería la misma imagen de la foralidad", y, aunque tal regulación debe atenerse a la estructura general impositiva del Estado, respetando los principios generales y las normas de armonización de los artículos 3 y 4 del Estatuto de 1979, supone que las Juntas Generales disfrutan, a través de las Normas Forales, de la plena capacidad para realizar lo mismo que la Ley tributaria estatal, y, en tal sentido, al ser equiparable dicha capacidad normativa del Territorio Histórico, en el ámbito de sus competencias, a la del legislador estatal, el artículo 10.b) de la Norma Foral General Tributaria tiene el mismo tenor que el artículo 10.b) de la LGT, si bien con la puntualización de que la reserva de Ley en el ámbito estatal se convierte en reserva de Norma Foral en el ámbito del Territorio Histórico.*

- 4. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 11 de septiembre de 2008. Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) y otros contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros. Petición de decisión prejudicial: Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco ... [C-428/06 - CURIA - Lista de resultados](#)

El Tribunal reitera la doctrina establecida con el sistema fiscal de las islas Azores, de manera que para que la imposición de un tipo impositivo reducido del Impuesto sobre Sociedades por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco no tenga la consideración de ayuda de Estado ilegal, la entidad infraestatal debe tener una autonomía institucional, de procedimiento y económica, suficiente. Considera el Tribunal que en base a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al Concierto Económico dicha Comunidad tiene esta autonomía, pero señala que es el Tribunal Superior de Justicia el que debe verificar si los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco gozan de ella.

- Sentencia TJUE de 11 septiembre de 2008. Sentencia clave del Tribunal de Justicia de la Unión Europea , en la misma se reconoce que los Territorios Históricos vascos gozan de: 1.)- Autonomía institucional al estar recogidas tanto en la Constitución española , como en el Estatuto de Autonomía del País Vasco; 2.)- Autonomía de procedimientos, pues sus Normas forales no pueden ser vetadas por el Estado y 3.)- Autonomía

Económica pues el menor ingreso que pueda suponer un tipo inferior tributario no es en modo alguno compensado por el Estado, asumiendo los Territorios Históricos el riesgo del ingreso

5. En consecuencia tanto el TSJPV como el TS desestimaron los recursos de las Comunidades Autónomas de Castilla León y La Rioja, por todas

[TS St 2013-11-27.](#)

[TSJPV 2012-06-29](#)

RESUMEN: Impugnación de norma foral por concesión de beneficios fiscales. Concierto Económico del País Vasco: Legalidad y constitucionalidad del sistema establecido para la determinación del cupo. Vulneración inexistente del principio de igualdad. Sistema de financiación que respeta el ordenamiento comunitario.

- 6. STC Pleno. Sentencia 118/2016, de 23 de junio de 2016. Recursos de inconstitucionalidad 3443-2010, 4138-2010, 4223-2010 y 4224-2010 (acumulados). Interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el Parlamento de La Rioja, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Cortes de Castilla y León, respectivamente, respecto de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.

[PDF \(BOE-A-2016-7295 - 42 págs. - 651 KB\) Otros formatos](#)

[Texto de la sentencia - nota informativa nº 62/2016 - Tribunal Constitucional](#)

## V.

### CONCLUSIONES

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de

Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

La singularidad foral es una peculiaridad constitucional que permite a los Territorios forales tener una organización propia formada por un legislativo – Juntas Generales– y un ejecutivo – la Diputación Foral–, presidido por un Diputado General.

Esos Territorios forales están dotados de unas facultades tributarias y de financiación propias y exclusivas, distintas del territorio común, así como de otras competencias en materia de carreteras o en el ámbito del régimen local pertenecientes al núcleo foral intangible, que le diferencian del territorio de régimen común.

Todo ese acervo común competencial, al que se añade el policial procedente del origen foral de miñones, forales y miqueletes, configuran una Comunidad Autónoma de Euskadi, que dispone de un sistema de relación distinto que le aporta la singularidad foral de los tres territorios históricos que la integran.

Se puede concluir que: la foralidad es la forma jurídica histórica de relación de Euskadi en o con el Estado español

Nota final: en 2010, la Dirección de la Política Regional de la Comisión Europea financió y fue realizado por un equipo de investigación de la Universidad de Ghotenburg (Suecia) bajo el título Measuring the quality of Government and Subnational variation. El objetivo de la investigación fue conocer la calidad de las instituciones de los países de la Unión Europea, ya que según coinciden ampliamente los académicos de la materia, hay correlación entre la calidad de las instituciones de un país (o una región) y el desarrollo económico y social del mismo. Cabe resaltar asimismo, que un territorio es más competitivo cuando sus instituciones son de calidad y hay menos fraude cuando la sociedad confía en sus instituciones. En total analizaron 172 regiones de 18 países europeos, y la primera gran conclusión es que existe una notable diferencia entre la calidad de las instituciones de las regiones de un mismo estado. La Comunidad Autónoma del País Vasco ocupa el primer puesto del ranking del

Estado Español en calidad de sus instituciones, y también una de las primeras de toda la Unión Europea: el número 25 de entre 172 regiones europeas analizadas. Los propios investigadores de la universidad sueca se sorprendieron al ver la diferencia entre los valores de los indicadores de calidad de las instituciones vascas y los valores de otras regiones del Estado. Por ello, realizaron un segundo estudio cualitativo para analizar en profundidad el caso vasco. La investigación destacó una serie de indicadores como la alta capacidad de asociacionismo, el sistema de partidos vasco, la capacidad de comunicación y trabajo en equipo de la administración pública, la competitividad regional o la capacidad para atraer inversión extranjera. Este segundo estudio confirmó que el alto desarrollo de Euskadi está relacionado con la calidad de sus instituciones y que hay algunos factores que pueden ayudar a explicar esa realidad. En primera lugar, el equipo investigador subrayó la cultura de participación política vasca y la identidad comunitaria como factores importantes. También destacaron que la complejidad del entramado institucional vasco obliga al entendimiento y esto mejora la calidad de las instituciones. El autogobierno y el Concierto Económico son dos elementos que se subrayaron notablemente como factores de desarrollo de Euskadi (aunque entre los estudiosos existe actualmente otro debate sobre si la capacidad competencial es más importante que la calidad de las instituciones). Señaló también como positivo, el hecho de haber creado organizaciones e instituciones públicas propias para el desarrollo de la competitividad, la innovación, la actividad industrial, etc. Por último, se resaltó la cultura de la transparencia de la administración pública y el rechazo generalizado de los casos de corrupción que se han detectado.