

# Retos de futuro para el autogobierno vasco: amenazas, mecanismos de defensa y propuestas “de lege ferenda”\*

ÁLVARO CASTILLO CORDERO

5º Doble Grado en Derecho + Relaciones Internacionales

Universidad de Deusto

FECHA DE RECEPCIÓN / SARRERA-DATA: 16/09/2019

FECHA DE ADMISIÓN / ONARTZE-DATA: 8/11/2021

**Resumen:** El presente estudio tiene por objeto examinar las diferentes amenazas que ha sufrido el autogobierno vasco en los últimos tiempos. Para ello, tras una aproximación al marco legal vigente, se analizan algunos supuestos de quebrantamiento de la autonomía que Euskadi tiene reconocida por el Bloque de constitucionalidad. Una vez expuestas las amenazas, este trabajo pretende concretar algunos de los medios de protección del autogobierno vasco, tales como la introducción de cláusulas de excepcionalidad foral en la legislación estatal. Finalmente, se aborda, asimismo, el funcionamiento del derecho histórico del pase foral y las posibilidades de su actualización y adaptación para arbitrar las discrepancias entre el Estado y Euskadi.

**Palabras clave:** Autogobierno vasco, medidas de protección, cláusula de excepcionalidad foral, pase foral.

---

\*Trabajo premiado en la IV Edición del “Premio Adrián Celaya para Jóvenes Juristas”, otorgado por la Academia Vasca de Derecho/Zuzenbidearen Euskal Akademia, en septiembre de 2019.

**Euskal autogobernurako erronkak. Mehatxuak, babes lanabesak eta “lege ferenda” proposamenak**

**Laburpena:** Azterketa honetan barruratzen dira euskal autogobernuak azken aldie-tan izan dituen mehatxuak. Hartara, indarrean dagoen lege araubiderako hurbilketa egin ondoren, Konstituzionaltasun Guneak Euskadiri aitortzen dion autonomiaren urraketa kasu batzuk ikertzen dira. Horiek azaldu ondoren, lan honek zehaztu nahi ditu autogobernu horrek dituen baliabide batzuk, bere babes a ziurtatzeko, hala nola estatu mailako legerian foru salbuespen klausulak ezartzea. Azkenik, ikertzen da, oro-bat, foru baimenaren ibilbide historikoa eta hori eguneratzeko eta egokitzeko auke-rak, Estatuaren eta Euskadiren arteko desadostasunak arbitratzeko eta bideratzeko.

**Gako-hitzak:** euskal autogobernua, babes neurriak, foru salbuespen klausula, foru baimena.

**Future challenges to Basque self-government. Threats, defense mechanisms and proposals for “lege ferenda”**

**Abstract:** The object of this study is the examination of different threats that the Basque self-government has suffered in recent times. Therefore, after an approach to the legal system in force, we analyze some breakages of the legal autonomy of the Basque Country Region, which is granted by the Constitution. Once these menaces are identified, this works tries to describe some of the Basque self-government protection means; such as the introduction in the National regulation of clauses such as the Charter Law Exceptionality. Finally, the study comes to the historical “pase foral” and the possibilities of its actualization and adaptation to arbitrate the discrepancies between Spain and the Basque Region.

**Key words:** Basque self-government, protection means, Charter Law Exceptionality clause, “pase foral”.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. ALGUNAS AMENAZAS AL AUTOGOBIERNO VASCO DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: 2.1 Marco legal desde 1978. 2.2 Estatuto de Autonomía del País Vasco. 2.3 Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico y STC 76/1983. 2.4 Leyes básicas del Estado. 2.5 Legislación Recentralizadora. 2.6 Tribunal Constitucional. 2.7 Estabilidad Presupuestaria y clausulas horizontales. 2.8 Reforma de la Ley de bases de régimen local. 2.9 Armonizaciones encubiertas. 2.10 Ejecución de normativa europea. III. MECANISMOS DE DEFENSA DEL AUTOGOBIERNO PACTADO: 3.1 Cláusulas de excepcionalidad foral en la legislación estatal. 3.2 Blindaje de las Normas Forales Fiscales. IV. PROPUESTAS DE LEGE FERENDA: 4.1 Actualización de un derecho histórico: el pase foral. Bilateralidad y Concierto Político. 4.2 Otras propuestas. V. CONCLUSIONES. VI. LISTADO DE REFERENCIAS.

#### LISTADO DE ABREVIATURAS

ADIF	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias
CAV	Comunidad Autónoma Vasca
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CFN	Comunidad Foral de Navarra
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
DA	Disposición Adicional
EAPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco
JJGG	Juntas Generales
LGUM	Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

LILE	Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi
LO	Ley Orgánica
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LORAFNA	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
LOTC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LPAut	Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico
LR SAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local
LTH	Ley de Territorios Históricos - Ley 27/83, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la comunidad autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos
NFF	Normas Forales Fiscales
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TTHH	Territorios Históricos
UE	Unión Europea

## I. INTRODUCCIÓN

Desde la aprobación de la Constitución Española en 1978 y el Estatuto de Autonomía del País Vasco en 1979, la Comunidad Autónoma Vasca ha consolidado un autogobierno singular y amplio en comparación con otras nacionalidades y regiones del Estado y otras realidades territoriales similares en la Unión Europea. Sin embargo, son muchas las vulneraciones que ha sufrido el autogobierno vasco, empezando por el incumplimiento del Estatuto de Gernika 40 años después de su ratificación, pasando por legislación recentralizadora, y terminando por la consolidación de doctrina uniformizadora por parte del Tribunal Constitucional.

El objetivo del presente trabajo es analizar las distintas amenazas que ha sufrido el autogobierno vasco en los últimos tiempos. Para ello, tras una aproximación al marco legal, se enunciarán algunos casos que constituyen quebrantamientos de la autonomía que Euskadi tiene reconocida por el bloque de constitucionalidad. Expuestas las amenazas, este trabajo persigue concretar algunas medidas de protección del autogobierno vasco, entre las que cabe señalar, por ejemplo, la actual técnica de introducción de cláusulas de excepcionalidad foral en la legislación estatal. Por último, se propone explorar soluciones que acaben definitivamente con algunas vulneraciones concretas que podrían ser calificadas como de falta de lealtad institucional, tratando de exponer el funcionamiento del derecho histórico del pase foral, que fue, en la historia foral, un instrumento diseñado con este mismo objetivo, y reflexionar sobre las posibilidades de que ofrece su actualización y adaptación para arbitrar las discrepancias entre el Estado y Euskadi.

El principal motivo que me ha llevado a elegir este tema para elaborar el Trabajo de Fin de Grado es la vigencia que tiene el debate sobre la profundización en el autogobierno, al hilo de las propuestas presentadas en la Ponencia de Autogobierno en el Parlamento Vasco; así como el

sentir general de que, en vísperas del cuarenta aniversario de la aprobación del Estatuto de Gernika, la vía estatutaria ha sido exitosa para la CAV, si bien existe amplio margen de mejora, especialmente atendiendo a las garantías de cumplimiento de lo pactado y reconocido por el bloque de constitucionalidad.

En relación con la metodología empleada, cabe señalar que el estudio se ha basado en el análisis de la doctrina, de los diferentes autores, referenciados según el método continental, de la jurisprudencia del TC, así como de fuentes administrativas y de la propia legislación, poniendo el énfasis en la autonómica y la estatal.

## II. ALGUNAS AMENAZAS AL AUTOGOBIERNO VASCO DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

### 2.1 Marco legal desde 1978

Atendiendo al Título VIII de la CE, sobre Organización Territorial del Estado, y partiendo de que España se configura territorialmente, según el artículo 137 de su Constitución, en municipios, provincias –Territorios Históricos, en nuestro caso– y Comunidades Autónomas, parece claro que el objetivo de los constituyentes era la creación de un Estado descentralizado. Esto se reafirma mediante el reconocimiento del ‘derecho a la autonomía’ en el marco de una ‘indisoluble unidad’ del estado, derecho cuyas titulares son las ‘nacionalidades y regiones’, según el artículo 2 de la CE.

La descentralización se garantiza también con el reconocimiento de la autonomía de los Municipios y Provincias para gestionar sus intereses, debiéndoles permitir que participen en los “asuntos que le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la realización

entre intereses locales y supralocales dentro de esos asuntos”<sup>1</sup>, según recoge la STC 32/1981. Este espíritu de protección a la autonomía local coincide con el de las CCAA<sup>2</sup>, dicta la STC 4/1981, si bien éstas gozan también de autonomía política, como sucede en el caso de los TTHH.

Si bien el derecho a la autonomía se consagra en el artículo 143.1 de la CE, Euskadi, al igual que Cataluña, Galicia y Andalucía accede a ésta mediante el sistema especial del artículo 151 de la CE y Disposición Transitoria 2ª, que exige ser aprobado en cada provincia mediante plebiscito con la mayoría de los votos emitidos; plebiscito llevado a cabo en 1979, que permitió aprobar la vigente Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco<sup>3</sup>.

El citado sistema especial difiere del empleado por Navarra para constituirse como Comunidad Foral, que se apoya en la DA 1ª de la CE, para amparar un acuerdo entre la Administración del Estado y la Diputación Foral de Navarra que alumbró la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra<sup>4</sup>.

En suma, los Estatutos están formados por normas jurídicas, y poseen naturaleza normativa, como establece el artículo 147 de la CE. Pese a que la supremacía de la CE respecto a los Estatutos, también al de Gernika, es incuestionable, éstos forman parte del ‘bloque de constitucionalidad’ que, según RUBIO LLORENTE<sup>5</sup>, es el conjunto de normas y principios que, si

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional nº 32/1981, de 28 de julio, F.j. 4.

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional nº 4/1981, de 24 de febrero, F.j. 3.

<sup>3</sup> Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 22 de diciembre de 1979, nº 306.

<sup>4</sup> Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. *Boletín Oficial del Estado*, 16 de agosto de 1982, nº 195, p. 22060.

<sup>5</sup> RUBIO LLORENTE, FRANCISCO. “El Bloque de Constitucionalidad”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Septiembre/diciembre 1989, nº 27, pp. 9-37.

bien no aparecen en el articulado de la CE, se emplean como parámetros de control de constitucionalidad de otras disposiciones normativas. En este sentido, del artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional<sup>6</sup> podemos deducir que una Ley del Estado que vaya contra el Estatuto vasco sería inconstitucional.

Sin perjuicio de lo dispuesto, autores como AGUADO RENEDO<sup>7</sup> esgrimen que no cabe considerar los Estatutos como normas cuasi-constitucionales, ni resaltar un carácter pactado de estas, al no ser España una federación constituida por la renuncia de soberanía originaria de entes territoriales, sino una un Estado sometido a un proceso de descentralización. Por el contrario, autores como LARRAZABAL BASAÑEZ<sup>8</sup> recogen que las teorías entorno al régimen foral, concebido por muchos como un pacto, como se abordará mas adelante; régimen foral actualizado mediante el Estatuto de Autonomía y la Constitución, en el caso vasco, según el Fundamento Jurídico 4º de la STC 11/1984<sup>9</sup>.

En cualquier caso, es pacífico que el reparto de competencias no se limita a lo dispuesto en la Constitución, debiendo consultarse también los Estatutos de autonomía<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. *Boletín Oficial del Estado*, 5 de octubre de 1979, n° 239.

<sup>7</sup> AGUADO RENEDO, César. “De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma”. *Asamblea: revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. 2007, n° 17, pp. 283-306.

<sup>8</sup> LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago. *Contribución a una teoría de los Derechos Históricos*. Bilbao: IVAP, 1997.

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional no.11/1984, de 2 de febrero, F.j. 4.

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional no. 10/1982, de 21 de abril, F.j. 2.

## 2.2 Estatuto de Autonomía del País Vasco

El Estatuto de Gernika, al igual que el del resto de Comunidades Autónomas, es la ‘norma institucional básica’ de Euskadi, según se dispone en el artículo 147 de la Constitución, habiendo Euskadi accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 CE.

El EAPV, como piedra angular del autogobierno vasco ha permitido a Euskadi gozar de un grado de *self-rule* o autonomía institucional notable, según el índice de Autonomía Regional de Hooghe, Marks y Schakel<sup>11</sup>, como recoge Sandra LEÓN, en comparación con otras realidades europeas. Si bien a raíz de este índice se concluyó que la debilidad del autogobierno vasco es su bajo *shared-rule*, o capacidad para co-determinar la voluntad del Estado, es preciso señalar que hay un amplio margen de mejora del *self-rule*, sin necesidad explícita de acometer reformas constitucionales.

Ciertamente, la redacción del EAPV contiene disposiciones sobre competencias que aun ejerce el Estado en la CAV. El ‘cumplimiento’ íntegro del Estatuto, es decir, completar los traspasos en favor del País Vasco de todas las materias recogidas en él, ha sido una de las prioridades de los distintos ejecutivos –y legislativos– vascos desde los inicios de la era autonómica; no en vano, desde el ‘Informe Zubía’, de 1993, hasta el reciente ‘Informe sobre Actualización de las Transferencias Pendientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco’<sup>12</sup> se han enumerado estas materias. En éste se especifica que se trata de 37 materias pertenecientes a 11 áreas distintas: desde desarrollo económico e infraestructuras, hasta

---

<sup>11</sup> LEÓN, Sandra. “¿Cuánto autogobierno tiene Cataluña?”. *Eldiario.es*, 30 de octubre de 2017. [https://www.eldiario.es/piedrasdepapel/autogobierno-Catalunya\\_6\\_702789750.html](https://www.eldiario.es/piedrasdepapel/autogobierno-Catalunya_6_702789750.html) (Última consulta 4 de abril de 2019).

<sup>12</sup> GOBIERNO VASCO. Informe Sobre Actualización de las Transferencias Pendientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Vitoria-Gasteiz: *Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco*, 2017.

trabajo y justicia, cubriendo materias de calado como ‘Gestión del régimen económico de la seguridad social’ (art 18 EAPV y Disposición Transitoria 5ª EAPV) o los ‘puertos aeropuertos de interés general’ (arts. 10.32 y 12.8 EAPV).

Pese al amplio autogobierno de Euskadi, algunas materias por transferir son una realidad en otras CCAA. Un ejemplo es ‘la organización, régimen y funcionamiento’ de los centros penitenciarios contenida en los arts. 10.14 y 12.1 EAPV, que, en el marco de la jurisprudencia del TC, limitando actuaciones unilaterales de las CCAA<sup>13</sup>, ha sido transpasadas a Cataluña mediante los Reales Decretos 3482/1983<sup>14</sup> y 131/1986<sup>15</sup>.

Una de las últimas transferencias llevadas a cabo es la de los tramos de la AP1 y AP68 en su paso por Euskadi<sup>16</sup>. Otra de estas transferencias, la de las líneas de ADIF 08-782 Basurto-Hospital Ariz y la 08-784 Irauregi-Lutxana Barakaldo<sup>17</sup>, cuyo itinerario se desarrolla en su totalidad por territorio de la CAV, de modo que es ‘intracomunitaria’. Además, ha

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional nº 14/2004, de 10 de marzo, F.j. 5.

<sup>14</sup> Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre, sobre traspasos de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Administración Penitenciaria. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de febrero de 1984, nº 43, p. 4521.

<sup>15</sup> Real Decreto 131/1986, de 10 de enero, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de Administración Penitenciaria. *Boletín Oficial del Estado*, 1 de febrero de 1986, nº 28, p. 4391.

<sup>16</sup> Real Decreto 1414/2018, de 3 de diciembre, de ampliación de funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, en materia de carreteras. *Boletín Oficial del Estado*, de 5 de diciembre de 2018, no. 293, p. 11978. Aprobada por el Decreto 174/2018, de 3 de Diciembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 3 de diciembre de 2018, nº 234.

<sup>17</sup> GOBIERNO VASCO. El Gobierno Vasco requiere al español que retire del último catálogo de ADIF dos líneas de tren competencia exclusiva de Euskadi (Consejo de Gobierno 17-04-2018). Vitoria-Gasteiz: *Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno*, 2018.

sido el Tribunal Constitucional quien, mediante la STC 124/2016<sup>18</sup> y en respuesta a recurso interpuesto por el ejecutivo vasco, ha dictaminado que deben ser gestionadas por la esta Administración. Así, en ocasiones, el traspaso no ha respondido tanto a voluntad política descentralizadora, sino al cumplimiento de los mandatos del TC.

Las anteriores transferencias se produjeron en la legislatura 2008-2011, bajo un gobierno en minoría. En esta época fue se transfirieron las ‘políticas activas de empleo’<sup>19</sup>. El siguiente Gobierno del Estado (2011-2015), en cambio, contó con una mayoría absoluta que lo respaldaba en el Congreso, de modo que se interrumpió el proceso de transferencias. Aun así, las transferencias han acontecido bajo gobiernos de distinto color político, si bien los avances en la legislatura 2008-2011 fueron notorios, ha de destacarse también el desarrollo del autogobierno fruto de los pactos Aznar (1996), especialmente en lo relativo al Concierto Económico, la formación continua y las telecomunicaciones<sup>20</sup>.

Teniendo en cuenta el patrón común de necesidad política del ejecutivo español, independientemente del partido que lo lidere, bajo el cual se desarrollan las transferencias, y la ausencia de éstas cuando el Gobierno del Estado cuenta con mayorías fuertes y no necesita acuerdos con formaciones que reivindican el cumplimiento íntegro del Estatuto, autores como OLLORA OCHOA DE ASPURU sentencian que las relaciones entre las administraciones estatal y autonómica se caracterizan por el ‘puro mercadeo

---

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional nº 124/2016, de 28 de julio, F.j. 6.

<sup>19</sup> GALENDE, José Luis. “Euskadi recibe por fin las políticas activas de empleo”. *El Correo*, 28 de octubre de 2010. <https://www.elcorreo.com/vizcaya/20101028/economia/euskadi-recibe-politicas-activas-201010281329.html> (Última consulta 17 de abril de 2019).

<sup>20</sup> AIZPEOLEA, Luis R. “Aznar culmina su estrategia de pactos al asegurarse el apoyo del PNV a su investidura”. *El País*, 1996. [https://elpais.com/diario/1996/04/30/espasa/830815221\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1996/04/30/espasa/830815221_850215.html) (Última consulta 20 de marzo de 2019).

político<sup>21</sup>. Es por esto que este autor concluye que el desarrollo estatutario, es decir, el cumplimiento de una Ley Orgánica de 1979, aun imperfecto, se ha transformado en un ‘arma política’. En suma, se denuncia que el modelo autonómico en vigor en España adolece de instrumentos para requerir la transferencia de competencias reconocidas a las CCAA en su norma institucional básica cuando el Gobierno del Estado ‘no sabe, no contesta’, dependiendo, así, el cumplimiento de la Ley de la necesidad política.

Coincidiendo con OLLORA, ARTOLA<sup>22</sup> también describe este fenómeno de cumplimiento legal según necesidad política del gobierno central; y lo hace en un artículo con un título sugerente: “Estatuto de Gernika. Ley o Mercado”. Para CONDE ÁLVAREZ las transferencias responden a ‘transacciones de carácter político’<sup>23</sup> ante la necesidad de apoyo del partido en el Gobierno Central. Por su parte, JAUREGI BERECIARTU añade que las transferencias de mayor dificultad se han producido cuando las relaciones entre autoridades centrales y autonómicas estaban en ‘en tiempos de bonanza’<sup>24</sup>.

En conclusión, pese a las potencialidades que ofrece el EAPV, el nivel de autonomía que se obtenido ha sido menor al esperado por falta de voluntad del Gobierno Central, siempre dependiente de su necesidad política. El desarrollo estatutario, cumplimiento de la Ley, no ha sido posible hasta ahora sin gobiernos centrales en minoría.

---

<sup>21</sup> OLLORA OCHOA DE ASPURU, Juan M<sup>a</sup> et. al. *Miradas sobre Euskadi*. Irún: Alberdania, 2004, p. 206.

<sup>22</sup> ARTOLA, Miguel Ángel. “Estatuto de Gernika. Ley o mercado. En *Cambio* 16, n<sup>o</sup> 1549, 2001, pp. 22-23.

<sup>23</sup> CONDE ÁLVAREZ, Begoña. “El Estatuto de Gernika a examen”. En *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n<sup>o</sup> 29, 2017, pp. 261-284.

<sup>24</sup> JAUREGI BERECIARTU, Gurutz. “El Estatuto de Gernika: una mirada retrospectiva”. En *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, n<sup>o</sup> 12, 2015, pp. 9-35.

### 2.3 Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico y STC 76/1983

Además del incumplimiento del Estatuto, otra de las amenazas al autogobierno fue el intento de ‘armonizar el Estado Autonómico’ con base en el artículo 150.3 de la CE, tratando de imponer el ‘café para todos’ en palabras de SANTAMARÍA ARINAS<sup>25</sup>, mediante el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico<sup>26</sup> (LOAPA). La STC 76/1983 frustró en parte este intento armonizador.

Por un lado, se argumentó que se trataba de ajustar las estructuras del Estado a una nueva realidad en la que las CCAA comenzaran a desempeñar competencias legislativas y ejecutivas. Por otro lado, y frente a esta tesis de ‘racionalización administrativa’, autores como PAREJO ALFONSO han esgrimido que se trata de un “‘intento de rectificar el modelo territorial”<sup>27</sup> autonómico, sin reforma constitucional. Por consiguiente, y debido al carácter de nacionalidad histórica de una Euskadi con verdadera vocación de autogobierno, la oposición a la LOAPA fue frontal. Esta oposición se cristalizó mediante el entonces existente recurso previo de inconstitucionalidad, al amparo del entonces vigente art. 79 de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal

---

<sup>25</sup> SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. “Del ruido de sables a la algarabía de los mercados: la LOAPA vista desde las atípicas armonizaciones de hoy”. En *Iura Vasconiae*, n° 12, 2015, pp. 155-183.

<sup>26</sup> Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, aprobado por el Congreso y por el Senado, con fecha 29 de julio de 1982. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 23 de julio de 1982, Senado, Serie II, n° 284.

<sup>27</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, “Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1983, n° 9, pp. 147-184.

Constitucional<sup>28</sup> (LOTC), posteriormente derogado por la LO 4/1985, de 7 de junio<sup>29</sup>. Vía y procedimientos estos que SANTAOLALLA LÓPEZ no considera adecuados<sup>30</sup> desde el plano ‘constitucional’ y ‘jurídico-político’.

Pese al intento uniformizador, la STC 76/1983, de 5 de agosto estimó ‘parcialmente los recursos acumulados’<sup>31</sup>, argumentando que el proyecto de LOAPA no podía promulgarse ni como Ley Orgánica, ni como Ley armonizadora, al amparo de sus Fundamentos Jurídicos segundo y tercero, respectivamente, en base a la inconstitucionalidad de 14 de sus 38 preceptos. El Fundamento Jurídico cuarto sanciona que se trata de una ley que interpreta la Constitución. A este respecto, la crítica yace en colocar al legislador en lugar que del constituyente y el TC. CRUZ VILLALÓN lo desmiente, al entender que el TC es el interprete supremo, pero ‘no exclusivo de la CE’<sup>32</sup>. BUSTOS GISBERT matiza esto aludiendo a que el TC pretende preservar el ‘sistema abierto’ diseñado por la CE, así como el equilibrio entre ‘homogeneidad y diversidad’<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, por la que se deroga el capítulo II del título VI de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de junio de 1985, n° 137, p. 17286.

<sup>29</sup> SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. *Del ruido...* Op. cit., pp. 155-183.

<sup>30</sup> SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando. ‘Problemas del recurso previo de inconstitucionalidad y adición sobre la LOAPA’. En *Revista de Derecho Público*, 1983, n° 18-19, pp. 177-190.

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional n° 76/1983, de 5 de agosto, F.j. 2 y 3.

<sup>32</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro. “¿Reserva de Constitución? (comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1983, n° 9, pp. 185-208.

<sup>33</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael. *Las tensiones del Estado autonómico: una revisión a partir de la sentencia sobre la LOAPA 22 años después*. En SÁNCHEZ MACÍAS, José Ignacio; RODRÍGUEZ LÓPEZ, Fernando CALVO y ORTEGA, Rafael. En *Economía, Derecho y tributación: estudios en homenaje a la profesora Gloria Begué Cantón*, Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2005, pp. 507-524.

Ante el fracaso de la LOAPA, el legislativo español terminó aprobando la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico<sup>34</sup> (LPAut), que deja fuera los artículos interpretativos y resulta menos lesiva para las CCAA con gran vocación de autogobierno. Para ALBERTI ROVIRA, no cabe duda de lo decisiva que resultó la STC 76/1983 en la configuración territorial del Estado. Una sentencia diferente habría condicionado el desarrollo autonómico, que hubiera sido ‘muy diferente’<sup>35</sup>. Ciertamente, se descarta que el Estado acuda a la técnica armonizadora, al disponer de otros medios.

MUÑOZ MACHADO ha matizado que, pese a la victoria de los recurrentes<sup>36</sup>, parte de las pretensiones del legislador han quedado patentes en la práctica tras la sentencia; no en vano, señala que los recurrentes podrían haber ‘ido a por lana y vuelto esquilados’. Lo que sí quedó claro en una sentencia anterior, la STC 37/1981, es que el recurrente principio de igualdad entre CCAA no debe interpretarse como ‘rigurosa y monolítica uniformidad’<sup>37</sup> de su configuración jurídica. Y es que, la autonomía implica capacidad de decisión en el ejercicio de las competencias. Además, la redacción de la CE, que reconoce el concierto económico vasco permite, según TRUJILLO, excepciones al régimen constitucional<sup>38</sup> común, avalando la diversidad.

<sup>34</sup> Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. *Boletín Oficial del Estado*, 15 de octubre de 1983, n° 247, p. 27972.

<sup>35</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch. “La Sentencia 31/2010: valoración general de su impacto sobre el Estatuto y el estado de las autonomías”. En AAVV, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, número monográfico de la *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, p. 11.

<sup>36</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. “La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA)”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1983, n° 9 pp. 117-146.

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional n° 37/1981, de 16 de noviembre, F. j. 1.

<sup>38</sup> TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo. “Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado”. En *Revista de Documentación Administrativa*, 1992-1993, n° 232-233, p. 119.

Avalando estas tesis, cabe indicar que la autonomía implica la capacidad de las nacionalidades como Euskadi de decidir ‘cuándo y cómo ejercer sus propias competencias’ con respeto a la CE y al EAPV. Derivado de este ejercicio pueden emerger ‘desigualdades en la posición jurídica’ de la ciudadanía en distintas CCAA, lo cual no contraviene preceptos constitucionales básicos, tal y como avala la STC 37/1987<sup>39</sup>.

Queda claro, no obstante, que la LOAPA, ha supuesto un punto de inflexión y ha otorgado más poder al Estado frente a las CCAA, pese a declarar el TC la inconstitucionalidad el título I de la LOAPA, abriendo el camino a una merma significativa del autogobierno vasco; de ahí lo de volver, los recurrentes, esquilados. En efecto, se permite al Estado armonizar mediante otros ‘títulos legislativos’<sup>40</sup>.

## 2.4 Leyes básicas del Estado

Las leyes de bases o básicas, amparadas por el art. 149.1.18 CE, regulan aspectos materiales de interés general y que reclaman regulación uniforme en todo el Estado, siendo obligatorias, y no pudiendo ser contradichas por la normativa autonómica que las desarrolle. A pesar de ello, GARRIDO FALLA considera que el Estado no debe abusar del concepto de ‘bases’<sup>41</sup> reduciendo a mínimos la potestad normativa de las CCAA.

Esta tesis, compartida por TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ y mayoritaria en la doctrina, reconoce que las leyes que desarrollen esas bases deben

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional nº 37/1987, de 26 de marzo, F.j. 10.

<sup>40</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. *La interpretación...* Op. cit., pp. 155-183.

<sup>41</sup> GARRIDO FALLA, Fernando. ‘El Desarrollo Legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autonomas’. En *Revista de Administración Pública*, 1981, nº 94, p. 11.

respetarlas, si bien el Estado debe ‘dictar solamente las bases’<sup>42</sup>, y no un texto articulado, pues bloquearía la legislación autonómica de desarrollo. No obstante, la extensión de las bases dista mucho de respetar la autonomía, mermando la exclusividad autonómica fruto de una excesiva intervención del legislador estatal. Según JAUREGI BERECIARTU el Estado concibe de forma ‘expansiva’<sup>43</sup> la legislación básica, cercenando la autonomía normativa vasca.

## 2.5 Legislación Recentralizadora

Unas bases demasiado extensas pueden considerarse centralizadoras. No obstante, son muchas las Leyes Ordinarias que, sin revestirse de un carácter básico, pueden considerarse recentralizadoras. Un ejemplo de estas es la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario<sup>44</sup>, acusada de emplear abusivamente términos imprecisos como ‘interés general’ como excusa para empoderar a la Administración central, en perjuicio del criterio territorial. Y es que, la STC 245/2012 establece de forma clara la importancia del criterio territorial que considera ‘esencial’, denunciando que esta Ley ignora el criterio territorial, basándose únicamente en nociones del interés general ajenas al espíritu de los artículos ‘148.5 y 149.1.21’ de la Constitución, y del bloque de constitucionalidad<sup>45</sup>, en general; no en vano, la Ley 39/2003 ha sido derogada.

---

<sup>42</sup> FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, Tomás-Ramón. “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. En *Revista de estudios de la vida local*, 1979, n° 201, pp. 10-36.

<sup>43</sup> JAUREGI BERECIARTU, Gurutz. *El Estatuto... Op. cit.*, pp. 9-35.

<sup>44</sup> Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario. *Boletín Oficial del Estado*, 18 de noviembre de 2003, n° 276.

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional n° 245/2012, de 18 de diciembre, F. j. 7.

El poder político estatal no siempre ha sido respetuoso con las competencias vascas. Otro ejemplo pueden ser las intromisiones en la sanidad vasca, máxime cuando se trata de una competencia del País Vasco (art. 18.1 EAPV). Por tanto, los intentos de homogeneizar las retribuciones de los trabajadores de la sanidad<sup>46</sup> suponen un intento recentralizador, superando, con creces, el concepto de bases.

## 2.6 Tribunal Constitucional

Tras el fracaso de la LOAPA, y pese a la vigencia del art. 150.3 CE complementado por el art.1 LPAut, la vía de las leyes de armonización, *stricto sensu*, continuó abierta. Sin embargo, la Administración central halló un camino más sencillo. Ciertamente, el TC ha avalado la interpretación expansiva de lo ‘básico’, además de otros ‘malabarismos jurídicos’<sup>47</sup> a la hora de interpretar los títulos del art. 149.1 de la CE, cuyo contenido se ha ido ampliando debido al contexto de globalización económica.

Además, la doctrina del TC ha cambiado significativamente. En un principio, fue este tribunal el garante de los derechos históricos en sentencias como la STC 76/1988<sup>48</sup>. Más recientemente, pareció haber asumido las ambiciones más recentralizadoras de la LOAPA, como ya se ha analizado, e impuso, posteriormente, una interpretación expansiva de las

<sup>46</sup> GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO. “Moción por la que se insta al Gobierno a promover la creación de un grupo de trabajo que estudie las bases para homogeneizar las retribuciones de los profesionales de los centros dependientes del sistema nacional de salud”. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 14 de mayo de 2018, n° exp.662/000111.

<sup>47</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. *La transposición de directivas ambientales en el Estado autonómico*. En ARZOZ, Xabier (dir.). *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Barcelona: Institut d’Estudis Autonòmics, 2013, pp. 281-344.

<sup>48</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional n° 76/1988, de 25 de mayo, F.j. 1.

‘materias horizontales’<sup>49</sup>. Sin embargo, en los últimos tiempos, asistimos a un ‘retroceso del valor de la autonomía’, con la pérdida de poder legislativo de los parlamentos autonómicos bajo la excusa del pretexto de crisis económica. Lo que más preocupa de dicha devaluación de la autonomía es que el Tribunal Constitucional no la impida. Incluso en el seno de este órgano ha habido discrepancias a este respecto, manifestadas estas mediante sonados votos particulares de los magistrados Adela Asúa Batarrita y Luis Ignacio Ortega Álvarez a la STC 161/2014<sup>50</sup>:

“En definitiva, la Sentencia aporta un nuevo estreñimiento de las competencias ejecutivas autonómicas, que se añade a otros pronunciamientos recientes, los cuales, si no se corrigen, terminarán redundando en una erosión del sistema de distribución competencial establecido por la Constitución. Por ello, queremos expresar nuestra preocupación por la merma de rigor jurídico que se viene manifestando en los últimos tiempos en nuestra doctrina al resolver cuestiones competenciales”<sup>51</sup>.

Por consiguiente, siguiendo el cambio de doctrina del TC, que partía de un reconocimiento y defensa del autogobierno de las CCAA, y ha derivado en permitir una clara recentralización, puede concluirse que el autogobierno vasco se ve doblemente vulnerado. En primer lugar, por parte del legislador estatal. Y, en segundo lugar, por parte de la última jurisprudencia del TC. Así, éste ya no parece un mero interprete de la CE, que ampara y respeta los derechos históricos. Además, pese a la interpretación de las competencias horizontales impuesta por el TC, la practica reciente del legislador estatal, con la connivencia del TC, demuestra que

<sup>49</sup> SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. *Del ruido...* Op. cit., pp. 155-183.

<sup>50</sup> Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. *Boletín Oficial del Estado*, 18 de noviembre de 2003, n° 276.

<sup>51</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional n° 161/2014, de 7 de octubre, V. p. 1.

la exclusividad de competencias que imponen algunos Estatutos se ha desvirtuado, puesto que el Estado puede terminar interviniendo en todas las materias para las que las competencias horizontales le faculten.

## 2.7 Estabilidad Presupuestaria y cláusulas horizontales

Otra de las erosiones del autogobierno fue la reforma constitucional ‘expres’ realizada a través del procedimiento de urgencia el 27 de septiembre de 2011 para reformar el art. 135 de la CE, que fortalece la intervención del Estado en la capacidad de autogobernarse de las CCAA. De esta forma, el principio de estabilidad presupuestaria obliga a todas las Administraciones, principio concretado mediante la LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y financiera<sup>52</sup>. Este entramado legislativo ‘delimita el marco de las políticas de austeridad’<sup>53</sup> para evitar el rescate de España, y se concreta, a su vez, en el art. 149.1.13 de la CE, que respalda la ordenación de los sectores económicos. Las reformas estructurales de diversos sectores al albur del principio de sostenibilidad financiera han sido empleadas por el Estado para fomentar un modelo de gobernanza cada vez más centralista, que, como señalan Asúa Batarrita y Ortega Álvarez, ha desvirtuado el reparto competencial previsto por el bloque de constitucionalidad.

En este sentido, las palabras del Consejero de Justicia Josu Erkoreka en la reunión Comisión de Seguridad y Justicia del Parlamento Vasco resultan muy concluyentes al señalar que la crisis económica se empleó como ‘coartada por el Estado para llevar a cabo una auténtica mutación del bloque de la constitucionalidad’<sup>54</sup>. Y es que, la

<sup>52</sup> Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2012, n° 103.

<sup>53</sup> SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. *Del ruido...* Op. cit., pp. 155-183.

<sup>54</sup> EUSKO LEGEBILTZARRA-PARLAMENTO VASCO. Erakunde, Seguritasun eta Justizia Batzordeak 2013ko otsailaren 20an egindako Bilkuraren hitzez hitzeko transkripzioa. Vitoria-Gasteiz: *Parlamento Vasco*, p. 4.

autonomía prevista para Euskadi no se puede limitar a ejecutar recetas políticas del Estado.

## 2.8 Reforma de la Ley de bases de régimen local

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local<sup>55</sup> (LRSAL), se promulgó con base al art. 149.1.14 y 149.1.18 de la CE. Según DOMINGO ZABALLOS esta ley supone una ‘armonización encubierta’<sup>56</sup>, al no seguir el procedimiento del art. 150.3 CE. En efecto, al ser la LBRL una ley ordinaria, no cabe que se armonice por esta vía leyes autonómicas<sup>57</sup>, ni siquiera la imposición de requisitos a futuras leyes estatales, según ZAFRA VÍCTOR. Pese a las ambiciones recentralizadoras de esta norma, su aplicación en Euskadi depende también de la reciente Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi<sup>58</sup> (LILE), y los ‘acuerdos’<sup>59</sup> a que se ha llegado a este respecto, tal y como recoge JIMÉNEZ ASENSIO. A destacar, en cuanto a la aplicación en la CAV, la modificación de la DA 2ª de la

---

<sup>55</sup> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de diciembre de 2013, nº 312.

<sup>56</sup> DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Reforma del régimen local. Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, p. 40.

<sup>57</sup> ZAFRA VÍCTOR, Manuel. *Análisis y valoración sobre la constitucionalidad de la LRSAL*. En CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar (coords.). “La reforma del régimen jurídico de la administración local”, Madrid: *La Ley-El Consultor*, 2014, p. 78 y VILLAR ROJAS, Francisco José. “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *El Cronista*, 46, 2014.

<sup>58</sup> Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de mayo de 2016, nº 105, p. 29277.

<sup>59</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “La reforma local vasca: del régimen local a las instituciones locales”. Zaragoza: *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 2016, p. 280.

LBRL, y la DA 8ª de la Ley de Haciendas Locales<sup>60</sup>, así como la propia DA de la LRSAL.

## 2.9 Armonizaciones encubiertas

Como demuestra la LRSAL, además de la armonización expresa que prevé el art. 150.3 CE –procedimiento de tramitación especial–, ha habido otras vías para armonizar. Una de esas vías es la armonización encubierta para proteger la unidad económica del Estado al amparo del art. 149.1.13, mediante leyes ordinarias<sup>61</sup>, a diferencia de lo exigido por el art. 150.3 CE. Veamos algunos ejemplos concretos.

Un ejemplo claro de esta armonización fue la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, la Directiva Bolkestein, que buscaba fomentar la creación de empresas mediante el fomento de un entorno más favorable. Para ello, como recoge SANTAMARÍA ARINAS se dictó la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la “Ley paraguas”, que fijaba unos criterios claros y uniformes en cuanto al régimen de concesión de autorizaciones<sup>62</sup>, por lo que el Consejo de Estado<sup>63</sup> aconsejó armonizar las normas legales o reglamentarias a este respecto. Esta ley, a la

<sup>60</sup> Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. *Boletín Oficial del Estado*, 9 de marzo de 2004, n° 59.

<sup>61</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Barcelona: Crítica, 2012, p. 199.

<sup>62</sup> SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. *Del ruido... Op. cit.*, p. 174.

<sup>63</sup> CONSEJO DE ESTADO. Dictamen del Consejo de Estado sobre Anteproyecto de Ley sobre Libre Acceso y Ejercicio de las Actividades de Servicios. *Boletín Oficial del Estado*, 18 de marzo de 2009, n° 99/2009.

que se otorgó carácter básico, redujo la potestad reguladora de las CCAA en materias que les competen, pero no alteró las competencias ejecutivas.

Otro ejemplo fue el del Plan Nacional e Integral de Turismo del Gobierno de Rajoy. Este documento jurídico afirmaba que la materia del turismo, de competencia exclusiva de las CCAA (art. 148.1.18 CE), deriva en una diversidad normativa que supone un problema para el sector<sup>64</sup>. Parece, como mínimo, poco respetuoso que Estado en su normativa y documentos esgrima que su reparto competencial no es el adecuado.

Todo el proceso recentralizador tiene como máxima expresión, entre otras la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado<sup>65</sup> (LGUM), según se establece en su Disposición Final Cuarta, pretende garantizar la igualdad entre españoles en diversos ámbitos. Siguiendo la argumentación de ALONSO MAS, el método de armonización empleado —sin seguir requerimientos expresos de la UE— no parece el más adecuado, dado que no se sigue la vía de las leyes de armonización<sup>66</sup>. En su defecto, lo que apremia esta Ley es que en las Conferencias Sectoriales se elaboren ‘contenidos normativos uniformes’ en materias que deban regularse a nivel autonómico y municipal: la vía de la ‘armonización paccionada’<sup>67</sup>. En cualquier caso, tal y como señala PERNÁS GARCÍA, lo que se aprecia detrás de las medidas que impregnan el articulado son planteamientos recentralizado-

<sup>64</sup> MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO. Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012–2015. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, 13 de julio de 2012, n° 84, p. 37.

<sup>65</sup> Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. *Boletín Oficial del Estado*, 11 de diciembre de 2013, n° 295.

<sup>66</sup> ALONSO MAS, María José. *El nuevo régimen de los instrumentos de intervención de las entidades locales*. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Reforma del Régimen*. Pamplona: Aranzadi, 2013, p. 476.

<sup>67</sup> EMBID IRUJO, Antonio. “Informe general sobre el gobierno local en 2013”. Zaragoza: *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2013*, 2014, p. 19.

res<sup>68</sup>. empleados para recentralizar mediante títulos legislativos diferentes a los previstos para armonizar, *stricto sensu*.

En ocasiones, para aprobar legislación a nivel internacional se aclama al ‘principio de eficacia territorial’ para poder homogeneizar estándares sociales, por ejemplo. Esto lleva a que competencias que podrían ser autonómicas o forales, como la protección social, se vean mermaidas en beneficio del ámbito internacional, vaciando a estos entes infraestatales y a sus competencias de contenido. Este fenómeno ha sido denunciado por FERNÁNDEZ FARRERES, al ser dudosamente constitucional, lo cual implica que la LEGUM y sus procedimientos no parecen aceptables en términos jurídicos. El autor llega a decir que, si principios como la unidad de mercado no se aprecian compatibles con el reparto competencial, es decir, con el autogobierno legalmente reconocido a CCAA, lo que debe sugerir el legislador estatal es una reforma constitucional<sup>69</sup> para alterarlo, pero no cabe que se armonice por los cauces que se están siguiendo.

## 2.10 Ejecución de normativa europea

En algunas ocasiones, especialmente en materias de gran concreción y especialización, ha existido temor en la doctrina a la recentralización competencial en el ámbito ejecutivo por el Derecho europeo. Sin embargo, la STC 20/2013, de 10 de febrero cerró la puerta a esta recentralización, estableciendo que el reparto competencias fijado en la CE no

<sup>68</sup> PERNÁS GARCÍA, Juan José. *Libre mercado y protección ambiental. De la ordenación administrativa de actividades económicas a la contratación pública verde*. En LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). Observatorio de Políticas Ambientales 2014, Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, p. 444.

<sup>69</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre”. Madrid: *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2014, n° 163, pp. 109-144.

debía alterarse por el ingreso del Estado en la Comunidad Europea, ni por la promulgación de normas en este ámbito<sup>70</sup>. Así, se ratifica la autonomía institucional de los Estados en su aplicación del Derecho europeo

El Estado español ha llevado a cabo políticas legislativas, como la normativa básica u otros títulos competenciales, encaminadas a vaciar de forma consciente las competencias autonómicas, todo ello en beneficio del protagonismo del ejecutivo central y de entes supranacionales<sup>71</sup>, tal y como se desprende del Informe CORA.

### III. MECANISMOS DE DEFENSA DEL AUTOGOBIERNO PACTADO

Vistas las vulneraciones del autogobierno vasco, cabe centrarse en mecanismos para protegerlo. En este apartado es menester mencionar las vías existentes actualmente.

#### 3.1 Cláusulas de excepcionalidad foral en la legislación estatal

Si bien el EAPV no deja de ser una Ley Orgánica del Estado, sancionada por el Rey y aprobada por las Cortes Generales, se ha visto que ni su origen, ni sus 40 años de vigencia han servido para garantizar su cumplimiento completo. No se han transmitido todas las competencias reconocidas a Euskadi en el EAPV, y ha habido intentos de recentralizar lo transferido mediante los mecanismos anteriormente analizados.

Partiendo de la protección de la foralidad y del concierto económico, una posible respuesta puede ser la estrategia vasca de integrar cláusulas forales a las leyes estatales; en otras palabras, integrar, en forma de

<sup>70</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional nº 20/2013, de 10 de febrero, F.j. 3.

<sup>71</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. Reforma de las Administraciones Públicas CORA. Gobierno de España. Consejo de Ministros, 21 de junio de 2013.

Disposición Adicional, especificidades en la aplicación de la norma en los TTHH titulares de derechos históricos a tenor de la Disposición Adicional Primera de la CE, es decir, los territorios forales de Álava/Araba, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra. Pongamos un par de ejemplos relativamente recientes.

Un ejemplo de esto es la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales<sup>72</sup>, una ley ordinaria estatal que, como especifica su artículo 1, persigue regular la ‘celebración y aplicación por España de los tratados internacionales, los acuerdos internacionales administrativos y los acuerdos internacionales no normativos’. Ciertamente, las Disposiciones Adicionales Sexta y Séptima hacen referencia a los regímenes forales vasco y navarro, respectivamente, disponiendo que se incorporará la realidad vaso-navarra a la práctica internacional, y que las instituciones de estos territorios:

‘participarán en la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por ámbito derechos históricos tanto si su actualización general ha sido llevada a cabo por el Estatuto de Autonomía como en aquellos otros casos cuya actualización singular lo haya sido por el legislador ordinario en el marco de la disposición adicional primera de la Constitución” y del Estatuto de Autonomía para el País Vasco’<sup>73</sup>.

Otro ejemplo es la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>74</sup>, que persigue, como explicita su artículo

<sup>72</sup> Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. *Boletín Oficial del Estado*, 28 de noviembre de 2014, n° 288, p. 96841.

<sup>73</sup> Disposición Adicional Sexta de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

<sup>74</sup> Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2012, n° 103.

1, establecer ‘los principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público’<sup>75</sup>. Al final de esta Ley se ubica la Disposición Final Tercera que prevé en sus apartados 1º y 2º una aplicación diferente de la norma en los territorios forales, la CFN y la CAV, respectivamente. Así, se deberá atender, además, a la Ley de Concierto Económico, o al Convenio Económico. En el caso de Euskadi, es el artículo 48 de la Ley 12/2002 por la que se aprueba el Concierto Económico<sup>76</sup> el que establece la coordinación y la colaboración con las instituciones estatales a este respecto.

En cualquier caso, si bien las fortalezas de esta técnica son indiscutibles, puesto que se consigue hacer respetar el autogobierno y modular la aplicación de normativa que podría vulnerarlo, se ha de ser consciente de la dificultad que comprende la inserción de este tipo de cláusulas. Lamentablemente, no puede decirse que sea el legislador estatal el que, *motu proprio*, decida incluir estas consideraciones en las normas para respetar el marco legal fijado por el bloque de constitucionalidad. Por el contrario, este tipo de cláusulas responden, por un lado, a una necesidad jurídica, pero, por otro lado, a una negociación política. En otras palabras, al ‘mercadeo político’<sup>77</sup> al que OLLORA OCHOA DE ASPURU hacía referencia al referirse a que el traspaso de competencias del Estatuto de Gernika solo acontecía al mediar necesidad política del Gobierno central.

<sup>75</sup> Artículo 1 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<sup>76</sup> Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de mayo de 2002, n° 124.

<sup>77</sup> OLLORA OCHOA DE ASPURU, Juan M<sup>a</sup>. *Miradas sobre...* Op. cit., 2016.

### 3.2 Blindaje de las Normas Forales Fiscales

El Poder Judicial y el modelo de Estado no coinciden, puesto que el primero se basa, según APARICIO LÓPEZ en un ‘modelo unitario’<sup>78</sup> –unidad jurisdiccional–, y el segundo en la descentralización autonómica. Esto no impide que se discuta el ámbito de impugnación de determinados productos normativos. Es el caso de las normas forales, que emanan de las Juntas Generales de los Territorios Históricos o los órganos legislativos forales. El ‘blindaje’ que se va a describir acontece cuando se cumplen los criterios enunciados por GORDILLO PÉREZ y MÚGICA ALCORTA: que su materia sea la fiscal y que emanen de las Juntas Generales<sup>79</sup>.

Tal y como relata ÁLVAREZ CONDE, tras las impugnaciones de Normas Forales de los Territorios Históricos en vía contenciosa por parte de las CCAA de La Rioja y Castilla y León, entre las cuales cabe señalar que algunas fueron anuladas, como es el ejemplo de la STS de 9 de diciembre de 2004<sup>80</sup>, el Parlamento Vasco, aceptó una proposición de Ley de las Juntas Generales de Bizkaia para dotar de mayor protección<sup>81</sup> a estas normas. Para ello, se proponía modificar el art. 27 de la LOTC, incluyendo las NFF en el objeto del control de constitucionalidad, estableciendo un nuevo mecanismo de ‘defensa de la autonomía foral’; del mismo modo, la

<sup>78</sup> APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel. *Poder judicial y Estado autonómico*. En VERNET LLOBET, Jaume. (coord.). Estudios sobre la reforma de la Constitución Española, Palma de Mallorca: IEA, 2010, p. 240.

<sup>79</sup> GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio y MÚGICA ALCORTA, Ramón. *Sobre el «blindaje» de las Normas Forales fiscales. Análisis de las distintas posiciones*. En GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio. ‘El poder normativo foral en la encrucijada’: encaje constitucional, modelo fiscal y crisis económica. 2014. Cizur Menor: Thomsom Reuters Aranzadi, 2014, p. 45.

<sup>80</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004, no. 7893/1999. Ref. VLEX, 17526092.

<sup>81</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1ª edición, 2010, pp. 17-20.

Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>82</sup> debería modificarse, excluyendo estas normas del control por la jurisdicción contencioso-administrativa. Ciertamente, hasta ese momento, el autogobierno vasco estaba siendo vulnerado al no dotar de la protección suficiente a la normativa fiscal de los TTHH.

Para mitigar esta vulneración del autogobierno, dicha proposición de ley fue presentada ante el Congreso de los Diputados<sup>83</sup>, pero no fue hasta la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado para 2010 cuando, fruto de enmiendas del PSOE y del PNV<sup>84</sup>, y con el fin de actualizar la autonomía foral, se aprobó la modificación de la LO 1/2010<sup>85</sup>. Según ÁLVAREZ CONDE, esta modificación se realiza al amparo de ‘la cláusula del art. 161.1.d’<sup>86</sup>, flexibilizando el régimen procesal de aplicación a las normas forales fiscales, sin contradecir el objeto del control de constitucionalidad previsto en el art. 27 LOTC; técnica normativa ésta ‘deplorable’ para el autor, pero de cuya redacción parece entenderse que acertada o legal. No en vano, podría entenderse que este método sirve para defenderse de voces contrarias a la reforma, escuchadas o en que, por un lado, la STC 32/1983<sup>87</sup> enunciaba las disposiciones que podían ser objeto de declaración de inconstitucionalidad

---

<sup>82</sup> Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de julio de 1985, n° 157.

<sup>83</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, serie B, num. 11.1., de 11 de abril del 2008.

<sup>84</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, serie B, num. 11.7, de 1 de diciembre del 2009.

<sup>85</sup> Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de febrero de 2010, n° 45, p. 16641.

<sup>86</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *El privilegio...* *Op. cit.*, p. 21.

<sup>87</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional n° 32/1983, de 17 de mayo, F.j. 2.

y en que, la STC 84/1984<sup>88</sup> dicta que el TC no conocerá de las disposiciones de rango infralegal, debiendo ser controladas por los órganos del Poder Judicial. Mientras que ÁLVAREZ CONDE parece en desacuerdo con el fin perseguido por esta reforma, DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ no lo critica, afeando, únicamente el ‘instrumento normativo elegido para alcanzarlo’, el cual considera ‘inadecuado’<sup>89</sup>.

En cualquier caso, esta modificación viene motivada por la naturaleza de las normas forales, que, si bien son reglamentarias, según el art. 6.2 de la LTH<sup>90</sup> que limita la facultad de dictar normas con rango legal al Parlamento Vasco, se asimilan a las leyes, al no desarrollar complementar a ninguna, sino suplir a leyes estatales. Pese a ser minoritaria, parte de la doctrina encabezada por JIMÉNEZ ASENSIO afirma que las normas forales tienen rango de ley por su propia naturaleza. De todos modos, es por estos motivos de ‘naturaleza constitucional’, además de para dotar a la foralidad de los territorios históricos de la CAV de la misma protección ante el TC cuando el legislador invada la DA Primera de la CE y el art. 37 EAPV que el de Navarra, que parece sensato que su régimen de impugnación sea similar, evitando la excesiva ‘fragilidad procesal’<sup>91</sup>.

<sup>88</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional nº 84/1984, de 24 de julio, F.j. 2.

<sup>89</sup> DíEZ PICAZO GIMÉNEZ, Luis María. *Notas sobre el blindaje de las normas forales fiscales*. En ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1ª edición, 2010, p. 80.

<sup>90</sup> 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. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de abril de 2012, nº 92, p. 30060.

<sup>91</sup> MURILLO DE LA CUEVA, Enrique Lucas. *La reserva al Tribunal Constitucional del control jurisdiccional de las normas fiscales vascas y la creación del conflicto en defensa de la autonomía foral frente a las leyes del Estado*. En ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1ª edición, 2010, pp. 93-151.

Para ÁLVAREZ CONDE, la adición de una nueva DA 5ª a la LOTC creando procedimientos nuevos para controlar las normas forales fiscales ha derivado en una ‘redacción alambicada’ y ‘encubridora de (...) auténticos recursos y cuestiones de constitucionalidad’<sup>92</sup>. También opina que la mayor protección otorgada en cuanto a legitimación activa a estas normas forales es discriminatoria para con las entidades locales, trayendo a colación los límites del art. 161.2.a). Tampoco ve ÁLVAREZ CONDE correcto que con la modificación del art. 9.4 de la LOPJ se sustraigan estas normas de la jurisdicción contencioso-administrativa, al sustraer el legislador orgánico competencias de la jurisdicción ordinaria. En esta misma línea, el autor narra que se añadió la letra d) al art. 3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>93</sup>, para que ésta no conozca de los recursos que se interpongan contra las normas forales y fiscales<sup>94</sup>, ahora fiscalizadas por el TC.

En este sentido, GARCÍA DE ENTERRIA ha denunciado que el ‘privilegio jurisdiccional’ que se les otorga a las NFF, y no a todas las NF diferencia su naturaleza jurídica en función de su materia, contradiciendo la ‘concepción formal de la ley’<sup>95</sup> que tiene la CE, y atendiendo a la material<sup>96</sup>, igualmente traída a colación por GORDILLO PÉREZ y MÚGICA ALCORTA, que también recogen el cuestionamiento de la naturaleza parlamentaria de las JJGG. Para MERINO MERCHAN, en cambio, uno de los mayores problemas de la reforma es que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de los afectados

<sup>92</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *El privilegio...* Op. cit., pp. 24-25.

<sup>93</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de julio de 1998, nº 167.

<sup>94</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *El privilegio...* Op. cit., p. 27.

<sup>95</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Cizur Menor: Thomsom Reuters, 18ª ed., 2017

<sup>96</sup> GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio y MÚGICA ALCORTA, Ramón. *Sobre el blindaje...* Op. cit., p. 49.

por las NFF, al no poder impugnarlas en la ‘vía jurisdiccional ordinaria’<sup>97</sup>. Igualmente, CRIADO GÁMEZ entiende que se produce ‘un sacrificio excesivo e innecesario de derechos’<sup>98</sup>, en alusión a la tutela judicial efectiva.

Para MERINO MERCHAN esta reforma atenta contra el art. 38.2 de la CE de igualdad entre CCAA. Voces contrarias también se han escudado en que la STC 32/1983 enunciaba las disposiciones que podían ser objeto de declaración de inconstitucionalidad y en que la STC 84/1984 dicta que el TC no conocerá de disposiciones de rango infralegal, debiendo ser controladas por órganos del Poder Judicial.

Pese a estos contrargumentos, parece prosperar la tesis favorable basada en que las Normas Forales se derivan del principio democrático, y que, debido a su especial fuerza activa y pasiva, carece de sentido que las enjuicien meros órganos administrativos. Tampoco cabe duda de que las NFF se hallan en el mismo ámbito que las leyes en cuanto a materia tributaria. Ciertamente, al margen del debate jurídico sobre su rango legal o no, ÁLVAREZ CONDE entiende que se produce una ‘deslegalización en materia tributaria’<sup>99</sup>. Y es que, las normas forales se basan en ‘potestad normativa de nuevo cuño’ y cumplen ‘una función semejante a la ley estatal’.

En efecto, la limitación al Parlamento de dictar normas con rango de Ley (art. 6.2 LTH) no es, a juicio de MURILLO DE LA CUEVA, trascenden-

<sup>97</sup> MERINO MERCHAN, José Fernando. *Cuestiones que Plantea la Ley Orgánica 1/2010*. En ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1ª edición, 2010, p. 91.

<sup>98</sup> CRIADO GÁMEZ, Juan Manuel. *El blindaje de las normas forales fiscales y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*. En CRIADO GÁMEZ, Juan Manuel y MARTÍNEZ AGUIRRE, María Esther. *El blindaje de las normas forales fiscales*. Logroño: Iustel, 2011, p. 248.

<sup>99</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *El privilegio...* *Op. cit.*, pp. 42-43.

tal<sup>100</sup>, al afectar a materias fuera de lo denominado ‘núcleo intangible de la foralidad’<sup>101</sup>, que no es disponible por el legislador ordinario —ni estatal ni autonómico—, justificando así la especial protección de las NFF por el TC, y su exclusión de la jurisdicción ordinaria. Pese a que autores como CRIADO GAMEZ son contrarios a la reforma y se escudan en el carácter reglamentario de las NFF, reconocen que la reforma no altera su rango —no les otorga rango de ley<sup>102</sup>—. Esta tesis es secundada por VÁZQUEZ ALONSO, quien estima que la naturaleza jurídica queda intacta, variando solo el tratamiento ‘procesal’. No son asimilables al reglamento, por su legitimidad democrática y por regular materias reservadas a ley.

GORDILLO PÉREZ y MÚGICA ALCORTA se atreven a proponer alternativas al sistema reformado, necesarias si el criterio del TC mutase o se acometieran reformas. Una de estas alternativas es replantear la naturaleza de la norma foral: otorgarle rango de ley. Sin embargo, el art. 6.2 de la LTH y el ‘silencio de la Constitución’ lo hacen complicado, aunque no del todo inviable<sup>103</sup> al amparo de la DA 1ª de la CE. Su otra interesante propuesta es caminar hacia un ‘procedimiento mixto o bifásico’, en el que los TTHH se encargarían de la regulación material, mientras que el Parlamento Vasco les otorgaría el rango legal, produciéndose la ‘hipóstasis’ de la CAV y los TTHH, algo que según los autores ya ha sucedido en la negociación de las Leyes de Concierto. En aras a ‘dignificar’ la intervención de ambos órganos, se garantizaría la intervención de las JJGG,

<sup>100</sup> MURILLO DE LA CUEVA, Enrique. *La reserva...* *Op. cit.*, p. 113.

<sup>101</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional nº 76/1988, de 25 de mayo, F.j. 1.

<sup>102</sup> CRIADO GAMEZ, Juan Manuel. *Motivos de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial*. En ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1ª edición, 2010, pp. 197-198.

<sup>103</sup> GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio y MÚGICA ALCORTA, Ramón. *Sobre el blindaje...* *Op. cit.*, p. 49.

mientras que el Parlamento Vasco no se limitaría a asumir, sino que a armonizar, función que le otorga el EAPV, instrumento de actualización de la foralidad<sup>104</sup>, según MARTÍNEZ ETXEBERRÍA.

Si bien el asunto no ha sido pacífico, parece existir consenso en que las NFF adolecían de una falta de protección severa, lo cual suponía una vulneración del autogobierno vasco. Actualmente, si bien no de forma unánime en la doctrina el blindaje de estas normas ha mitigado el problema, con él, y se ha reforzado el autogobierno vasco. Por consiguiente, junto con las cláusulas de excepcionalidad foral, el blindaje de la normativa vasca puede ser un buen precedente para proteger el autogobierno.

#### IV. PROPUESTAS DE LEGE FERENDA

Al plantear propuestas de reformas, debe tenerse en cuenta que existen, jurídicamente, distintas opciones para garantizar realmente el autogobierno vasco. Por un lado, pueden plantearse reformas de calado por la vía de la reforma constitucional, aunque las mayorías y requisitos procedimentales de los artículos 167 y 168 son muy exigentes. Por otro lado, existen otras vías de reforma menos exigentes, pero válidas para mejorar la protección del autogobierno. Me referiré a ellas a continuación.

##### **4.1 Actualización de un Derecho Histórico: el pase foral. Bilateralidad y Concierto Político**

La DA 1<sup>a</sup> de la CE ‘ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales’, y establece que la ‘actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía’. Dentro de los derechos históricos, y

<sup>104</sup> MARTÍNEZ ETXEBERRÍA, Gonzalo. “La integración y actualización de la foralidad en el sistema constitucional español. ¿un ejemplo a seguir?”. En *Iura Vasconiae*, 14/2017, p. 357.

derivado del carácter pactado del sistema, entre las instituciones forales jurídico-públicas se hallaba, entre otras el pase foral.

En su origen, el pase foral era una de las herramientas más importantes del régimen foral de los TTHH, dado que era la garantía de las instituciones y la ‘llave maestra del fuero’, según MANTEROLA. Este derecho histórico consistía en ‘examinar, revisar y reconocer’ las órdenes del Estado para comprobar si eran contrarias a sus libertades, ‘concediendo su pase o sanción’<sup>105</sup> a las que no eran contrarias, y negándose a las vulneradoras. Como recoge MARTÍNEZ DÍEZ, se basaba en obedecer y no cumplir<sup>106</sup> las disposiciones que fuesen contrarias al fuero o derecho. Esta institución tuvo plena vigencia hasta ser derogada de forma unilateral por el Estado en 1841.

Para llevar a cabo la actualización de un derecho histórico como el pase foral, habría que hacerlo atendiendo a la CE y al EAPV, puesto que según la STC 76/1988<sup>107</sup> y autores como COELLO MARTÍN, ‘la titularidad de los derechos históricos reside en la CAV, como expresión jurídico política de un tracto histórico’<sup>108</sup>. La actualización de la institución del pase foral tiene su legitimación jurídica en la DA Primera de la CE, acerca de la cual existen diversas teorías que recoge LARRAZABAL BASAÑEZ, como las ‘pactistas’, como las de ‘principio foral’ o las de ‘garantía institucional’<sup>109</sup>. Si se parte de que la Disposición Adicional Primera es una unión

<sup>105</sup> MANTEROLA, José. “Curiosidades Bascongadas”. San Sebastián: *Revista Bascongada*, 1880, p. 221.

<sup>106</sup> MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo. “Fueros y Conciertos Económicos”. Madrid: *Revista de documentación administrativa*, n° 181, 1979, p. 589.

<sup>107</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, n° 76/1988, de 25 de mayo, F.j. 1.

<sup>108</sup> COELLO MARTÍN, Carlos. “La Disposición Adicional Primera y Humpty Dumpty” breve *excursus* sobre la importancia de llamarse foral. Donostia *RIEV. Revista Internacional de los Estudios Vascos*, año 43, tomo XL, n° 1, 1995, p. 39.

<sup>109</sup> LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago. *Contribución a una teoría de los Derechos Históricos*. Bilbao: IVAP, 1997.

de voluntades como acuerdo colectivo para conseguir un fin común, parece sensato defender que se pueda establecer un mecanismo de garantías como puede ser la actualización del pase foral.

En cualquier caso, también puede plantearse esta actualización sin partir de teorías tan ambiciosas y ciñéndose a las que avala el TC, concibiendo la DA 1ª como una ‘garantía institucional’ en tanto que no se asegura un ámbito de competencias fijado, sino la preservación de la institución de autogobierno foral ‘en términos reconocibles para la imagen que de ella misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar’<sup>110</sup>. Así, según esta tesis ampliamente respaldada que recoge Tomás RAMON FERNÁNDEZ, esta garantía institucional no deja de ser un freno frente al legislador y el resto de poderes que no pueden desfigurar la imagen, en este caso, del autogobierno vasco estatutariamente reconocido. Así, si esta disposición es una garantía institucional, parece claro que existe base jurídica para ampararse en la DA 1ª y profundizar en el autogobierno vasco de forma que se actualice el derecho histórico del pase foral, concretándolo en un órgano autonómico que vele por el respeto a las competencias contenidas en el Estatuto.

Para reflexionar sobre posibles actualizaciones de este derecho histórico, reforzando las garantías de bilateralidad del sistema, es preciso mencionar ciertos órganos bilaterales existentes hoy en día. Además de la Comisión Bilateral existente entre el Estado y Euskadi para materia de trasferencias, existe, actualmente, una Comisión Mixta de Concierto Económico, regulada en los artículos 61 y 62 de la Ley 12/2002 de Concierto Económico. Esta Comisión se encarga, entre otros asuntos, de acordar las modificaciones del Concierto Económico, o el señalamiento del cupo en cada quinquenio. Lo verdaderamente relevante es que puede ser inspiradora para una

<sup>110</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Los Derechos Históricos Forales. Bases Constitucionales y Estatutarias para la Administración Foral Vasca*. Madrid: Cívitas Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

actualización del pase foral en un sistema de protección del autogobierno que exija el acuerdo de las instituciones vascas y el Estado. Por un lado, es inspirador por su carácter bilateral Estado-CAV, y su composición por un representante de cada Diputación Foral (3), otros tantos del Gobierno Vasco (3), y otros 6 de la Administración Central. Por otro lado, porque los acuerdos deben ser alcanzados por unanimidad de sus miembros.

Pero, si lo que se busca es un esquema de bilateralidad, también *ad extra*, la Comisión Arbitral, regulada por el artículo 39 del EAPV resulta igualmente inspiradora, pero insuficiente. Ciertamente, se limita a conocer y decidir sobre conflictos sobre titularidades de competencias autonómicas o forales *ad intra*, entre los TTHH y las instituciones autonómicas. Por ello, la componen un número igual de representantes designados por el ejecutivo vasco, y por la Diputación Foral del territorio interesado, estando presidida por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Debe admitirse que se trata de un órgano que constituye un buen exponente de la bilateralidad, pero mirando al ámbito interior de la CAV, y no a sus relaciones con el Estado.

Por consiguiente, y teniendo en cuenta las amenazas al autogobierno analizadas, lo que parece urgir es un órgano que prevenga estos quebrantamientos, atendiendo a las competencias reconocidas a Euskadi, y analizando la legislación estatal. Esto podría materializarse mediante la actualización del derecho histórico de pase foral, en virtud de la DA Primera, que se podría traducir, teniendo en cuenta el marco constitucional y estatutario, en la creación de un órgano bilateral de composición similar a la Comisión Mixta del Concierto orientado al análisis prelegislativo de las normas estatales en su aplicación en Euskadi: lo que se ha venido a denominar “Concierto Político”.

Para alumbrar esta posibilidad, basta con observar la CFN y su norma fundacional, la LORAFNA y su artículo 69, que prevén un órgano de reso-

lución de discrepancias que se ‘susciten entre el Estado y la Comunidad Foral en relación con la aplicación e interpretación del Amejoramiento’. Este órgano, a diferencia de la Comisión Arbitral vasca, pero al igual que la Comisión Mixta del Concierto, sigue esquemas de bilateralidad entre la Administración foral y la estatal, estando compuesta de forma paritaria, por un igual número de miembros de cada una; todo ello, encaminado a resolver las ‘discrepancias que se susciten entre el Estado y Navarra’<sup>111</sup> tal y como recoge RAZQUIN LIZARRAGA. Recoge, también, el autor que hay posturas que entienden que la resolución de las discrepancias puede interpretarse como únicamente sobre cuestiones administrativas o de ejecución de la LORAFNA, o que además de esto, posee función legislativa para controlar la constitucionalidad o no de las leyes. Esta segunda vertiente parece que sería la aconsejable y necesaria para dotar al órgano que se constituya en Euskadi para mitigar los quebrantamientos del autogobierno vasco.

No cabe duda de que la naturaleza de la Junta de Cooperación navarra es tanto administrativa como jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional, respondiendo así a la tradición histórica foral de ‘resolver las discrepancias mediante la negociación, evitando, por otro lado, la decisión unilateral de una sola parte’. No en vano, los acuerdos de este órgano son firmes y vinculantes para ambas partes, y no impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino ante el TC, al igual que las NFF de los TTHH. Este marco relacional bilateral y paccionado al que responde el órgano radica en el régimen foral, reconocido en la DA 1ª de la CE, y en la propia LORAFNA. Es por esto que esta vía foral de colaboración, al referirse también los derechos históricos de la DA 1ª a los TTHH e instituciones de la CAV, y al existir referencias a la foralidad en el propio EAPV, parece aplicable también a la CAV en caso de que se lleve a cabo

<sup>111</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Martín. “La Junta de Cooperación”. Pamplona: *Revista Jurídica de Navarra*, n° 9, 1990, pp. 87-98.

una actualización del derecho histórico de pase foral, atendiendo a la Constitución Española y al EAPV.

Así, el establecimiento de un órgano como éste encargado también del control prelegislativo, parece perfectamente constitucional. Además de enraizarse en la tradición foral vasca, mejoraría el funcionamiento del Estado de las Autonomías al fomentar la colaboración entre administraciones, tratándose, en palabras de PÉREZ CALVO, de un ‘mecanismo paradigmático de cooperación’<sup>112</sup> y al fomentar la lealtad entre administraciones. ASIAIN AYALA afirma que se trata de un instrumento de ‘garantía de la integridad del régimen foral’<sup>113</sup>, reconocido constitucional y estatutariamente.

El órgano a establecer para arbitrar las relaciones Euskadi-Estado podría llamarse, por ejemplo, Comisión Mixta del Estatuto. Este órgano debería seguir los esquemas de funcionamiento mencionados de la Junta de Cooperación de Navarra, y, por eso, adoptar acuerdos por consenso, que vinculen únicamente a las partes. El establecimiento de este órgano reforzaría el germen paccionado de los derechos históricos, y subvertiría el orden constitucional, sino todo lo contrario: fomentaría la lealtad institucional, el pacto y la confianza entre administraciones<sup>114</sup> tal y como recoge ÁLVAREZ. Lo único que se persigue es huir de la unilateralidad de las actuaciones de las dos administraciones, la vasca y la Estatal, fomentando la unidad en la diversidad, espíritu presente en el título VII de la Constitución y en sendas sentencias del TC, que cuenta además

---

<sup>112</sup> PÉREZ CALVO, Alberto. “Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. Madrid: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 235-236, 1987, pp. 467-487.

<sup>113</sup> ASIAIN AYALA, José Antonio. “La Constitución y el régimen foral de Navarra”. Pamplona: *Revista Jurídica de Navarra*, nº 1, 1986, p. 26-28.

<sup>114</sup> ÁLVAREZ, Juanjo. “El pase foral: «se obedece pero no se cumple»”. *Blog de Iñaki Anasagasti*. [https://ianasagasti.blogs.com/mi\\_blog/2016/06/el-pase-foral-se-obedece-pero-no-se-cumple.html](https://ianasagasti.blogs.com/mi_blog/2016/06/el-pase-foral-se-obedece-pero-no-se-cumple.html) (Última consulta 20 de abril de 2019).

con acomodo legal, tanto en la CE como en el EAPV. El aumento de la confianza y lealtad entre administraciones terminaría no solo con las vulneraciones del autogobierno vasco, sino también con la judicialización del quehacer legislativo, en el espíritu de lo que en los Estados federales suele llamarse la lealtad federal, naturalmente bilateral.

Para esta reforma, urgente dada la vigencia del espíritu de la LOAPA<sup>115</sup>, ÁLVAREZ sugiere reformar el EAPV mediante la actualización de los derechos históricos y una lectura ambiciosa de la DA Primera. Lo que se persigue es un mecanismo de gobernanza para proteger las competencias, como la Comisión Mixta de Estatuto.

Este órgano podría servir también para poder incorporar a instancias de ésta cláusulas de excepcionalidad foral en la legislación estatal, de modo que cada vez que alguna ley estatal quiera regular materias que linden con las competencias vascas, se pueda introducir una de estas modulaciones de su aplicación sin tener que mediar negociación política; esto es, mediando solamente negociación técnica, basada en criterios objetivos y en el consenso y lealtad entre ambas administraciones.

## 4.2 Otras propuestas

Debido a la extensión permitida para este trabajo, no hay espacio suficiente para abordar en profundidad otras posibles reformas para aumentar las garantías del autogobierno vasco, pero al menos intentaré enunciarlas siquiera brevísimamente. Una reforma profunda del TC se antoja necesaria, atendiendo en especial a los criterios de elección de los magistrados para una más adecuada representación de los intereses territoriales de las CCAA. También parece oportuno aumentar los mecanismos de defensa

<sup>115</sup> ÁLVAREZ, Juanjo. “Garantías del autogobierno vasco”. *Deia*, 1 de julio de 2018. <https://www.deia.eus/2018/07/01/opinion/columnistas/bis-a-bis/garantias-del-autogobierno-vasco#Loleido> (Última consulta 19 de abril de 2019).

del autogobierno vasco a nivel europeo, así como el respeto al principio de subsidiariedad por parte de instituciones de la UE. También es imprescindible una reforma del EAPV que permita profundizar en el autogobierno, al tratarse del único Estatuto sin reformar, aun siendo el más longevo, por lo que, como es lógico, no cuenta con mención alguna a la UE, ni recoge las últimas novedades estatutarias en materia de fuentes y derechos; y debería incluirlas, tal y como ocurre con los denominados Estatutos de Autonomía de segunda generación, fruto de las reformas estatutarias que tuvieron lugar a partir de 2006.

## V. CONCLUSIONES

**Primera.** El autogobierno vasco legalmente reconocido por el EAPV y la Constitución Española ha sufrido notables amenazas por parte del Estado Central durante estos últimos 40 años de vigencia del sistema. Estas amenazas no se han basado sólo en la falta de cumplimiento del EAPV, sino también en legislación posterior del Estado: desde intentos de armonización, pasando por legislación de estabilidad presupuestaria; todas ellas cercenadoras de la autonomía política de Euskadi.

**Segunda.** La propia jurisprudencia constitucional refleja cómo se ha ido degradando la protección del autogobierno. El Tribunal Constitucional ha marcado una inequívoca involución en esta materia, dado que, partiendo de sentencias como la STC 76/1988, garantizadoras de los derechos históricos de los Territorios Forales, ha pasado a avalar una evidente recentralización, en su última jurisprudencia.

**Tercera.** Ante las vulneraciones, el blindaje del autogobierno se antoja imprescindible. Un mecanismo para ello es la inclusión de cláusulas de excepcionalidad foral en la legislación estatal en virtud de la DA Primera de la CE, puesto que parece que las normas como el Estatuto, pese a ser

Ley Orgánica española, no se respetan como la legislación estatal *stricto sensu*. La experiencia de legislación como la Ley 25/2014 de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, y sus DA Sexta y Séptima muestran que es técnicamente posible respetar el autogobierno y modular la aplicación de ciertas normas en los Territorios Forales, si hay voluntad política. Otro mecanismo es el blindaje de las NFF de los TTHH para proteger la materia que regulan de constantes impugnaciones excluyendo su control por la jurisdicción ordinaria, para ser controladas por el TC.

**Cuarta.** Más allá de las mejoras que puedan comportar instrumentos como el blindaje, urge establecer mecanismos jurídicos de protección de la bilateralidad. Para ello, puede emplearse la vía de la DA 1ª de la CE: la actualización de los derechos históricos en el marco de la CE y el EAPV, a través de, por ejemplo, el pase foral. Partiendo de que ya existe bilateralidad en el ámbito financiero (Comisión Mixta de Concierto), y de que Euskadi ya cuenta con sistemas de control de estatutoriedad *ad intra* (Comisión Arbitral), la actualización del pase foral puede traducirse en bilateralidad en el ámbito político con el Estado, *ad extra*. Para ello, puede establecerse una Comisión Mixta de Estatuto, similar a la Junta de Cooperación navarra que imponga un mecanismo de gobernanza para proteger las competencias vascas, fomente la lealtad entre administraciones y sirva como órgano cuasi-jurisdiccional para resolver las discrepancias entre administraciones de forma pactada, evitando la unilateralidad. Así, se le puede encomendar la realización de análisis prelegislativos de las normas estatales en su aplicación en Euskadi, como mecanismo de alerta temprana o *early warning system*.

**Quinta.** Para dar cauce a esta profundización en el autogobierno, debería acometerse una reforma del EAPV que aborde también la participación de Euskadi en la UE. En ella se tendrán que plantear medidas para garantizar respeto total al principio de subsidiariedad por parte de las instituciones

europas. Asimismo, habría que actualizar el EAPV en el mismo sentido en que lo han hecho otras CCAA con sus Estatutos de segunda generación en materia de fuentes, derechos, participación en la UE, etc.

## VI. LISTADO DE REFERENCIAS

### 6.1 Bibliografía

AGUADO RENEDO, César. “De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma”. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. 2007, n° 17, pp. 283-306.

AIZPEOLEA, Luis R. “Aznar culmina su estrategia de pactos al asegurarse el apoyo del PNV a su investidura”. *El País*, 1996. [https://elpais.com/diario/1996/04/30/espana/830815221\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1996/04/30/espana/830815221_850215.html) (Última consulta 20 de marzo de 2019).

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *La Sentencia 31/2010: valoración general de su impacto sobre el Estatuto y el estado de las autonomías*. En AAVV, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, número monográfico de la *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, p. 11.

ALONSO MAS, María José. *El nuevo régimen de los instrumentos de intervención de las entidades locales*. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel. J., Reforma del Régimen. Pamplona: Aranzadi, 2013, p. 476.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1ª edición, 2010, pp. 17-20.

ÁLVAREZ, Juanjo. “El pase foral: «se obedece pero no se cumple»”. Blog de Iñaki Anasagasti. [https://ianasagasti.blogs.com/mi\\_blog/2016/06/el-pase-foral-se-obedece-pero-no-se-cumple.html](https://ianasagasti.blogs.com/mi_blog/2016/06/el-pase-foral-se-obedece-pero-no-se-cumple.html) (Última consulta 20 de abril de 2019).

ÁLVAREZ, Juanjo. “Garantías del autogobierno vasco”. *Deia*, 1 de julio de 2018. <https://www.deia.eus/2018/07/01/opinion/columnistas/bis-a-bis/garantias-del-autogobierno-vasco#Loleido> (Última consulta 19 de abril de 2019).

APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel. *Poder judicial y Estado autonómico*. En VERNET LLOBET, Jaume (coord.). *Estudios sobre la reforma de la Constitución Española*, Palma de Mallorca: IEA, 2010, p. 240.

ARTOLA, Miguel Ángel. “Estatuto de Gernika. Ley o mercado”. En *Cambio* 16, nº 1549, 2001, pp. 22-23.

ASIAIN AYALA, José Antonio. “La Constitución y el régimen foral de Navarra”. Pamplona: *Revista Jurídica de Navarra*, nº 1, 1986, p. 13-28.

BUSTOS GISBERT, Rafael. *Las tensiones del Estado autonómico: una revisión a partir de la sentencia sobre la LOAPA 22 años después*. En SÁNCHEZ MACÍAS, José Ignacio; RODRÍGUEZ LÓPEZ, Fernando; CALVO y ORTEGA, Rafael. *Economía, Derecho y tributación: estudios en homenaje a la profesora Gloria Begue Cantón*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2005, pp. 507-524.

COELLO MARTÍN, Carlos. “La Disposición Adicional Primera y Humpty Dumpty”, breve *excursus* sobre la importancia de llamarse foral. Donostia *RIEV. Revista Internacional de los Estudios Vascos*, año 43, tomo XL, nº 1, 1995, p. 39

CONDE ÁLVAREZ, Begoña. “El Estatuto de Gernika a examen”. En *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 29, 2017, pp. 261-284.

CONSEJO DE ESTADO. “Dictamen del Consejo de Estado sobre Anteproyecto de Ley sobre Libre Acceso y Ejercicio de las Actividades de Servicios”. *Boletín Oficial del Estado*, 18 de marzo de 2009, nº 99/2009.

CRIADO GÁMEZ, Juan Manuel. *El blindaje de las normas forales fiscales y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*. En CRIADO GÁMEZ, Juan Manuel y MARTÍNEZ AGUIRRE, María Esther. *El blindaje de las normas forales fiscales*. Logroño: Iustel, 2011, p. 248.

CRIADO GÁMEZ, Juan Manuel. *Motivos de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial*. En ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1ª edición, 2010, pp. 197-198.

CRUZ VILLALÓN, Pedro. “¿Reserva de Constitución? (comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1983, nº 9, pp. 185-208.

DÍEZ PICAZO GIMÉNEZ, Luis María. *Notas sobre el blindaje de las normas forales fiscales*. En ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1ª edición, 2010, p. 80.

DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Reforma del régimen local. Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*. Cizur Menor: Thomson-Reuters- Aranzadi, 2014, p. 40.

EMBID IRUJO, Antonio. “Informe general sobre el gobierno local en 2013”. Zaragoza: *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2013*, 2014, p. 19.

EUSKO LEGEBILTZARRA-PARLAMENTO VASCO. Erakunde, Segurtasun eta Justizia Batzordeak 2013ko otsailaren 20an egindako Bilkuraren hitzez hitzeko transkripzioa. Vitoria-Gasteiz: *Parlamento Vasco*, p. 4.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre”, Madrid: *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2014, nº 163, pp. 109-144.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Los Derechos Históricos Forales. Bases Constitucionales y Estatutarias para la Administración Foral Vasca*. Madrid: Cívitas Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. En *Revista de estudios de la vida local*, 1979, nº 201, pp. 10-36.

GALENDE, José Luis. “Euskadi recibe por fin las políticas activas de empleo”. *El Correo*, 28 de octubre de 2010. <https://www.elcorreo.com/vizcaya/20101028/economia/euskadi-recibe-politicas-activas-201010281329.html> (Última consulta 17 de abril de 2019).

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Cizur Menor: Thomson Reuters, 18ª ed., 2017.

GARRIDO FALLA, Fernando. “El Desarrollo Legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autonomas”. En *Revista de Administración Pública*, 1981, nº 94, p. 11.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Reforma de las Administraciones Públicas CORA. Gobierno de España. Consejo de Ministros, 21 de junio de 2013.

GOBIERNO VASCO. El Gobierno Vasco requiere al español que retire del último catálogo de ADIF dos líneas de tren competencia exclusiva de Euskadi (Consejo de Gobierno 17-04-2018). Vitoria-Gasteiz: Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, 2018.

GOBIERNO VASCO. Informe Sobre Actualización de las Transferencias Pendientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2017.

GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio y MÚGICA ALCORTA, Ramón. *Sobre el «blindaje» de las Normas Forales fiscales. Análisis de las distintas posiciones*. En GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio. “El poder normativo foral en la encrucijada: encaje constitucional, modelo fiscal y crisis económica”. 2014. Cizur Menor: Thomsom Reuters Aranzadi, 2014, p. 45.

GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO. “Moción por la que se insta al Gobierno a promover la creación de un grupo de trabajo que estudie las bases para homogeneizar las retribuciones de los profesionales de los centros dependientes del sistema nacional de salud”. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 14 de mayo de 2018, nº. exp. 662/000111.

JAUREGI BERECIARTU, Gurutz. “El Estatuto de Gernika: una mirada retrospectiva”. En *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, nº 12, 2015, pp. 9-35.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “La reforma local vasca: del régimen local a las instituciones locales”. Zaragoza: *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 2016, p. 280.

LARRAZÁBAL BASÁÑEZ, Santiago. *Contribución a una teoría de los Derechos Históricos*. Bilbao: IVAP, 1997.

LEÓN, Sandra. “¿Cuánto autogobiernos tiene Cataluña?”. *Eldiario.es*, 30 de octubre de 2017. [https://www.eldiario.es/piedrasdepapel/autogobierno-Catalunya\\_6\\_702789750.html](https://www.eldiario.es/piedrasdepapel/autogobierno-Catalunya_6_702789750.html) (Última consulta 4 de abril de 2019).

MANTEROLA, José. “Curiosidades Bascongadas”. San Sebastián: *Revista Bascongada*, 1880, p. 221.

MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo. “Fueros y Concierdos Económicos”. Madrid: *Revista de documentación administrativa*, n° 181, 1979, p. 589.

MARTÍNEZ ETXEBERRIA, Gonzalo. “La integración y actualización de la foralidad en el sistema constitucional español. ¿Un ejemplo a seguir?”. *Iura Vasconiae*, 14/2017, p. 357.

MERINO MERCHÁN, José Fernando. *Cuestiones que Plantea la Ley Orgánica 1/2010*. En ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1ª edición, 2010, p. 91.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO. “Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012-2015”. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, 13 de julio de 2012, n° 84, p. 37.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. “La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA)”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1983, n° 9 pp. 117-146.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. “Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo”, Barcelona: *Crítica*, 2012, p. 199.

MURILLO DE LA CUEVA, Enrique Lucas. *La reserva al Tribunal Constitucional del control jurisdiccional de las normas fiscales vascas y la creación del conflicto en defensa de la autonomía foral frente a las leyes del Estado*. En ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1ª edición, 2010, pp. 93-151.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. *La transposición de directivas ambientales en el Estado autonómico*. En ARZOZ, Xabier (dir.). *Transposición de directivas y autogobierno*. El

desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico, Barcelona: Institut d’Estudis Autònòmics, 2013, pp. 281-344.

OLLORA OCHOA DE ASPURU, Juan M<sup>a</sup> et. al. *Miradas sobre Euskadi*. Irún: Alberdania, 2004, p. 206.

PAREJO ALFONSO, Luciano. “Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1983, n° 9, pp. 147-184.

PÉREZ CALVO, Alberto. “Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. Madrid: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n° 235-236, 1987, pp. 467-487.

PERNÁS GARCÍA, Juan Jose. *Libre mercado y protección ambiental. De la ordenación administrativa de actividades económicas a la contratación pública verde*. En LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, p. 444.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín. “La Junta de Cooperación”. Pamplona: *Revista jurídica de Navarra*, n° 9, 1990, pp. 87-98.

RUBIO LLORENTE, Francisco. “El Bloque de Constitucionalidad”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Septiembre/diciembre 1989, n°27, pp. 9-37.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. “Del ruido de sables a la algarabía de los mercados: la LOAPA vista desde las atípicas armonizaciones de hoy”. En *Iura Vasconiae*, n° 12, 2015, pp. 155-183.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. “Problemas del recurso previo de inconstitucionalidad y adición sobre la LOAPA”. En *Revista de Derecho Público*, 1983, n° 18-19, pp. 177-190.

TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo. “Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado”. En *Revista de Documentación Administrativa*, 1992-1993, n° 232-233, p.119.

VÁZQUEZ ALONSO, Víctor J. *El Tribunal Constitucional y la norma fiscal foral*. En GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio. “El poder normativo foral en la encrucijada: encaje constitucional, modelo fiscal y crisis económica”. 2014. Cizur Menor: Thomsom Reuters Aranzadi, 2014, pp. 93-94.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel. *Análisis y valoración sobre la constitucionalidad de la LRSAL*. En CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar (coords.). “La reforma del régimen jurídico de la administración local”, Madrid: *La Ley-El Consultor*, 2014, p. 78 y VILLAR ROJAS, Francisco José. “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *El Cronista*, 46, 2014.

## 6.2 Fuentes

### A. Jurisprudencia

- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 4/1981, de 24 de febrero, F.j. 3.
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 32/1981, de 28 de julio, F.j. 4.
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 37/1981, de 16 de noviembre, F.j. 1.
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 10/1982, de 21 de abril, F.j. 2.
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 32/1983, de 17 de mayo, F.j. 2.
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 76/1983, de 5 de agosto, F.j. 2 y 3.
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 11/1984, de 2 de febrero, F.j. 4.
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 84/1984, de 24 de julio, F.j. 2.
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 37/1987, de 26 de marzo, F.j. 10.
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 76/1988, de 25 de mayo, F.j. 1.
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 14/2004, de 10 de marzo, F.j. 5.
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 245/2012, de 18 de diciembre, F.j. 7.
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 20/2013, de 10 de febrero, F.j. 3.

- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 161/2014, de 7 de octubre, V. p. 1.
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 124/2016, de 28 de julio, F.j. 6.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004, nº 7893/1999. Ref.VLEX, 17526092

## B. *Legislación*

### B.1 Leyes Orgánicas

- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 22 de diciembre de 1979, nº 306.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. *Boletín Oficial del Estado*, 5 de octubre de 1979, nº 239.
- Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, aprobado por el Congreso y por el Senado, con fecha 29 de julio de 1982. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 23 de julio de 1982, Senado, Serie II, nº 284.
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. *Boletín Oficial del Estado*, 16 de agosto de 1982, nº 195, p. 22060.
- Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, por la que se deroga el capítulo II del título VI de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de junio de 1985, nº 137, p. 17286.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de julio de 1985, nº 157.
- Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de febrero de 2010, nº 45, p. 16641.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2012, nº 103.

## B.2 Leyes

- Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. *Boletín Oficial del Estado*, 15 de octubre de 1983, nº 247, p. 27972.
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de abril de 2012, nº 92, p. 30060.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de julio de 1998, nº 167.
- Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de mayo de 2002, nº 124.
- Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. *Boletín Oficial del Estado*, 18 de noviembre de 2003, nº 276.
- Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario. *Boletín Oficial del Estado*, 18 de noviembre de 2003, nº 276.
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. *Boletín Oficial del Estado*, 11 de diciembre de 2013, nº 295.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de diciembre de 2013, nº 312.
- Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. *Boletín Oficial del Estado*, 28 de noviembre de 2014, nº 288, p. 96841.
- Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de mayo de 2016, nº 105, p. 29277.

*C. Decretos y Reales Decretos*

- Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre, sobre traspasos de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Administración Penitenciaria. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de febrero de 1984, n° 43, p. 4521.
- Real Decreto 131/1986, de 10 de enero, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de Administración Penitenciaria. *Boletín Oficial del Estado*, 1 de febrero de 1986, n° 28, p. 4391.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. *Boletín Oficial del Estado*, 9 de marzo de 2004, n° 59.
- Decreto 174/2018, de 3 de diciembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 3 de diciembre de 2018, n° 234.
- Real Decreto 1414/2018, de 3 de diciembre, de ampliación de funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, en materia de carreteras. *Boletín Oficial del Estado*, de 5 de diciembre de 2018, n° 293, p. 11978.