

1.º Declarar la nulidad de la Sentencia dictada por la Magistratura de Trabajo núm. 19 de Madrid en los autos 826/84, de fecha 24 de abril de 1986.

2.º Reconocer el derecho de la recurrente en amparo doña Purificación Ayago Estudillo a la tutela judicial efectiva.

3.º Retrotraer las actuaciones judiciales en el indicado proceso al momento inmediatamente anterior al de dictarse la Sentencia que ha

sido anulada, pronunciando otras cuyos razonamientos sean congruentes con los que fundan la pretensión ejercitada en la demanda.

Publiquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 25 de abril de 1988.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

**12887 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 119/1984. Sentencia número 76/1988, de 26 de abril.**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 119/84, frente a los arts. 6.1, 14.3, 20, 21, 22, 24, 28, 29 y Disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, sobre «Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos», promovido por don Luis Fernández Fernández-Madrid, como Comisionado de 54 Senadores. Han comparecido en el recurso el Parlamento Vasco, representado por don Alberto Figueroa Larandogoitia; el Gobierno Vasco, representado por don Santiago de Aranzadi Martínez-Inchausti, y el Letrado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. ANTECEDENTES**

1. Don Luis Fernández Fernández-Madrid, en su propio nombre y en representación de otros 54 Senadores, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 6, párrafo primero; 14, párrafo 3; 20, 21, 22, 24, 28, 29 y Disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco («Boletín Oficial del País Vasco» de 10 de diciembre de 1983), sobre «Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos» (en adelante se citará como L.T.H.), por infracción de la Disposición adicional primera de la Constitución y de los arts. 3, 10, 24, 25, 37, 41 y 42 y Disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía del País Vasco (en adelante EAPV). En el suplico de su demanda los recurrentes piden que este Tribunal declare por sentencia «la inconstitucionalidad en todo o parte de los artículos de la Ley arriba mencionados». Los antecedentes y los fundamentos en que se basa la anterior petición son, en síntesis, los siguientes:

Tras un primer proyecto de Ley, publicado en el «Boletín Oficial del Parlamento Vasco» el 3 de junio de 1981, luego abandonado, y un segundo proyecto circulado oficiosamente en diciembre de 1982 en busca de obtener un consenso parlamentario que no pudo lograrse, el Gobierno Vasco presentó, y después publicó en el «Boletín Oficial del Parlamento Vasco» de 4 de julio de 1983, un segundo proyecto de L.T.H., que suscitó enorme interés en el País Vasco, y sobre el cual se repartió entre los parlamentarios vascos un dictamen de los Profesores don Tomás Ramón Fernández Rodríguez y don Alfonso Santamaría Pastor, en el que sus autores hacían constar que aquel proyecto, luego convertido en la L.T.H., sin modificación sustancial, incurría notoriamente en irregularidades diversas, tanto desde el punto de vista constitucional como estatutario. Los recurrentes aportan copia de los dos proyectos y del dictamen de los Catedráticos mencionados. Convertido aquel segundo proyecto en Ley, los recurrentes impugnan los artículos citados que agrupan, para mejor fundar sus peticiones, en tres secciones: Por una parte, argumentan en favor de la inconstitucionalidad del art. 6.1 de la L.T.H. en segundo lugar hacen lo mismo respecto a los arts. 20, 21, 22, 24.1, 28, 29 y Disposición transitoria segunda; finalmente, argumentan sobre la inconstitucionalidad del art. 14.3 y de la Disposición transitoria tercera. Seguiremos aquí ese mismo orden de exposición:

1) El párrafo primero del art. 6 de la L.T.H. es inconstitucional, porque atribuye al Parlamento Vasco la facultad de definir cuáles son los derechos históricos a que se refiere la Disposición adicional primera de la Constitución (D. A. 1.ª C.E.), y porque impone una interpretación

exclusiva y excluyente del EAPV en relación con el fondo de poder de la Comunidad Autónoma y la posibilidad de «condicionar el ejercicio de algunos de esos derechos».

Quizá la más importante de las características especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco sea la de contar con unos entes peculiares, que la Constitución llama territorios forales o, lo que es equivalente, territorios históricos, expresión que la D. A. 1.ª de la C.E. se aplica tácitamente a Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, coincide, según el art. 2 del EAPV con los territorios de las tres provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, sin perjuicio del derecho allí reconocido también a Navarra. Los derechos de estos territorios históricos resultan diferentes entre sí; restringiendo el análisis a los de las tres antiguas provincias que ahora constituyen la Comunidad Autónoma del País Vasco es claro que ellas son las titulares de unos derechos que vienen del pasado y que siendo anteriores al nacimiento de la Comunidad no pueden ser de ella en su conjunto. Los territorios forales son así titulares de unos derechos que no se pueden suprimir ni transferir, puesto que la Constitución los ampara y respeta (D. A. 1.ª C.E.), y puesto que la Disposición adicional del EAPV no implica que tales derechos históricos se hayan transferido a las Comunidades; antes bien, los derechos históricos del pueblo vasco a los que se refiere la Disposición adicional del EAPV «son los que corresponden a cada fracción del pueblo vasco que integra cada uno de los territorios históricos».

Partiendo por fuerza de la D. A. 1.ª C.E., el Estatuto se encontró con la obligación de respetar la existencia de los territorios forales y de reconocer sus derechos históricos, y así se expresa, entre otros, en sus arts. 3, 24, 37 y 40, así como también en su Disposición adicional. De todas estas normas de la C.E. y del EAPV resulta la obligación de respetar los derechos históricos de las provincias forales, como expresión de la base histórica de la autonomía del País Vasco, y de todo ello resulta también una limitación de las facultades de las Instituciones comunes, como se lee, por ejemplo, en el art. 25.1 del EAPV.

Ahora bien, tanto la L.T.H., como su primer proyecto son radicales e impacientes, ya que pretenden realizar una enérgica simplificación de la estructura interna del País Vasco, prescindiendo o minimizando esos derechos históricos o el régimen de conciertos en el orden interno, mientras que se les mitifica frente al Estado con grave falta de equanimidad y una interesada y parcial interpretación de la autonomía del País Vasco. Es cierto que el art. 37.2 EAPV plantea, entre otros, el problema de saber cuáles son los derechos históricos actualmente vigentes, teniendo en cuenta tanto la Disposición derogatoria segunda de la C.E. como lo que dice el art. 2 del Código Civil. Pero estas dudas no pueden resolverse tan fácilmente como pretende la L.T.H., cuyo art. 6.1 atribuye indirectamente al Parlamento Vasco la determinación de las competencias históricas de los territorios forales. De un modo aparente, el art. 6.1 L.T.H. acepta la diferencia entre competencias históricas y nuevas competencias de los territorios históricos y así lo da a entender al distinguir entre «reconocen» y «atribuir». Pero se trata de un reconocimiento puramente nominal, ya que no atribuye ningún efecto a esta calificación. Respecto a las competencias históricas de los territorios, el Parlamento no tiene facultad para reconocerlas o no, ni tiene por qué reconocerlas, pues los territorios históricos pueden ejercerlas sin necesidad de obtener como trámite previo el reconocimiento del Parlamento Vasco, aunque la decisión al respecto de cada territorio estará sujeta a revisión jurisdiccional. El legislador autonómico ordinario no puede determinar cuáles son las competencias de los territorios en virtud de sus derechos históricos; es éste un concepto voluntariamente indeterminado de la D. A. 1.ª C.E.; su interpretación es la que debe considerarse históricamente, según ha reconocido la STC 11/1984, de 2 de febrero, y cualquier intento de establecer una lista de derechos históricos implica una interpretación de la Constitución que el legislador ordinario no puede realizar, como resulta de la STC 76/1983, de 5 de agosto. Por consiguiente, el art. 6.1 L.T.H. es anticonstitucional, ya que atribuye al Parlamento Vasco la facultad de determinar cuáles son las competencias históricas que corresponden a los órganos forales de los Territorios Históricos.

El artículo 6.1 L.T.H. encierra además otro contenido, que es el del fondo de poder, esto es, el de atribuir la titularidad de las competencias estatutariamente residuales a la Comunidad. Con las competencias comunitarias nuevas, el EAPV podía haber actuado con libertad y haberlas atribuido a las instituciones comunes o a los órganos forales; con las competencias que históricamente fueron ejercitadas por los Territorios Históricos, el Estatuto carecía de opción, pues en virtud de la D. A. 1.ª C.E. corresponden a los Territorios Históricos. Ahora bien

lo cierto es que el art. 10 del EAPV no resolvió el problema, pues en él sólo se determina cuáles son las competencias que el País Vasco ejerce y no se precisa qué órganos o qué poderes del País Vasco van a asumir cada competencia. Por eso mismo, el art. 6.1 de la L.T.H. incurre en inconstitucionalidad al tratar de imponer con carácter excluyente una determinada interpretación del Estatuto en relación con el fondo de poder de la Comunidad Autónoma.

2) Los arts. 20, 21, 22, 24.1, 28, 29 y la Disposición transitoria segunda de la L.T.H. son inconstitucionales, porque infringen lo dispuesto por el EAPV sobre aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General del País Vasco.

Con arreglo al sistema foral de conciertos al que se refiere la D. A. 1.ª C.E. y los arts. 41.1 y 42 a) del EAPV, el único titular de los tributos concertados es la Diputación Foral de cada territorio, que son también las únicas titulares del producto de los impuestos concertados. Por el contrario, los artículos impugnados contienen un planteamiento contrario y totalmente inaceptable. La Hacienda General del País Vasco no es titular de ningún derecho directo sobre los impuestos concertados ni sobre su rendimiento, y por lo tanto no hay nada que distribuir entre dicha Hacienda y las Diputaciones Forales, pues el art. 42 a) del EAPV no habla de distribución de ingresos, sino de distribución entre los Territorios Históricos de la carga representada por esas aportaciones. Para determinar la cuantía de tales aportaciones, el art. 42 a) del EAPV establece un sistema según el cual «se convendrá» y harán efectivas dichas aportaciones, partiendo de una Ley del Parlamento Vasco, que fijará los criterios de distribución y el procedimiento para ello. El sistema contenido sobre estos puntos en el primer proyecto de L.T.H. no respetaba ni exigía la conformidad expresa de las Diputaciones y, por consiguiente, fue severamente criticado, es decir, por no admitir la necesidad del acuerdo con cada Diputación («se convendrá»). El complicado procedimiento que regula la L.T.H. para la determinación de estas aportaciones implica que en cualquier caso su cuantía se determina sin ningún Convenio con los Territorios Históricos, infringiéndose así lo dispuesto en el Estatuto. Tanto el procedimiento provisional (arts. 22, 28 y 29 L.T.H.) como el procedimiento supletorio (art. 29.2), como el definitivo (art. 29.4 L.T.H.), todos ellos interpretados sistemáticamente entre sí y en relación con los otros preceptos aquí impugnados, son contrarios a la norma estatutaria del art. 42 a) y por tanto inconstitucionales, y ello por dos motivos. En primer lugar, porque convierten a la Hacienda General del País Vasco en titular de parte de los rendimientos de la gestión de los impuestos concertados con el Estado, titularidad que corresponde exclusivamente a los Territorios Históricos, según los arts. 41 y 42 EAPV y según el art. 2.2 de la Ley Aprobatoria del Concierto Económico de 13 de mayo de 1981. En segundo lugar, porque el sistema que utiliza la L.T.H. para la determinación de las aportaciones de cada territorio a la Hacienda General del País Vasco prescinde completamente de la voluntad de las Instituciones competentes de dichos territorios, infringiendo lo dispuesto en el art. 42 a) del Estatuto.

3) El art. 14.3 y la Disposición transitoria tercera son inconstitucionales por limitar indebidamente las facultades normativas de los territorios históricos en materia tributaria. En efecto, las limitaciones establecidas a este respecto por la L.T.H. en los preceptos ahora impugnados son contrarios a la Constitución ya que establecen para el futuro un sistema de uniformidad tributaria que es radicalmente contrario a la competencia normativa de los Territorios Históricos, reconocida por el art. 42 del EAPV, y también son anticonstitucionales porque atribuyen al Consejo Vasco de Finanzas Públicas, aunque sea transitoriamente, facultades de coordinación en esta materia, que, según el EAPV, sólo es de la competencia del Parlamento Vasco.

2. La Sección Cuarta del Pleno, por providencia de 29 de febrero de 1984 acordó tener por presentado, con fecha 23 de febrero, el recurso, y requerir a don Luis Fernández Fernández-Madrid para que en el plazo de diez días acreditara la voluntad de recurrir contra la Ley objeto de este recurso de los 54 Senadores en cuya representación actúa, así como la calidad de Senadores de estas personas y de él mismo en la fecha del planteamiento del recurso, don Luis Fernández Fernández-Madrid, en acatamiento expreso de la anterior providencia, presentó oportunamente la acreditación requerida, y, en consecuencia, la misma Sección, por providencia de 14 de marzo, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad planteado y dar traslado del mismo al Congreso, al Senado, al Gobierno de la Nación y al Gobierno y Parlamento vascos a los efectos que se establecen en el art. 34.1 de la LOTC.

Con fecha 30 de marzo compareció el Letrado del Estado solicitando se le tuviera por personado y se le concediera una prórroga de ocho días en el plazo para alegaciones. Por providencia de 4 de abril, la Sección, acordó tenerlo por parte y concederle la prórroga solicitada.

Con fecha 6 de abril compareció don Alberto Figueroa Larandogoina, Abogado del ilustre Colegio de Vizcaya, en representación del Parlamento Vasco, solicitó que se le tuviera por personado en calidad de tal y pidió una prórroga del plazo para alegaciones. La Sección, por providencia de 11 de abril acordó tenerlo por personado y concederle prórroga de ocho días más. En la misma providencia se acordó tener por personado al Gobierno Vasco a través de la representación de don

Santiago de Aranzadi Martínez-Inchausti. Presentaron sus respectivos escritos de alegaciones dentro de plazo el Letrado del Estado y los representantes del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco, alegaciones que pasamos a resumir.

3. El Letrado del Estado estructura las suyas con arreglo a dos apartados, uno dedicado al art. 6.1 de la L. T. H. y otro dedicado a todos los demás preceptos impugnados, si bien dentro del segundo apartado dedica una consideración autónoma, aunque breve, al art. 14.3 de la Ley y a su Disposición transitoria tercera. Mantiene en su exposición esa estructura tripartita, paralela, por lo demás, a la de la demanda.

El art. 6.1 tiene como finalidad el cerrar el cuadro de competencias, de suerte que se entienda atribuida a las instituciones comunes toda competencia que no se reconozca expresamente a favor de los Territorios Históricos. Desde un punto de vista de técnica legislativa el precepto parece necesario para aclarar a quién corresponden las competencias residuales. No obstante, el precepto admite interpretaciones contrarias a la Constitución y al Estatuto, pero también otras conformes con ambos cuerpos normativos. Si se estima que tal precepto supone un poder de disposición sobre las competencias constitucionalmente garantizadas a los Territorios Históricos, de forma que el Parlamento Vasco y eventualmente las Cortes Generales sean los intérpretes auténticos y exclusivos de cuáles sean los derechos históricos garantizados, el precepto sería inconstitucional por oponerse a la D. A. 1.ª C. E. Pero a otro muy diferente resultado se llega si se parte de la necesaria actualización de los derechos históricos impuesta por aquella Disposición constitucional, actualización que los Territorios Históricos habrán, en su caso, de realizar «en el seno del mismo», es decir, en el seno del País Vasco, según dice el art. 3 del EAPV. Esa necesaria actualización incluye ciertos principios que se derivan del bloque de la constitucionalidad y que deben prevalecer sobre los derechos históricos. En primer lugar así ocurre con la primacía del Estado y de la Comunidad sobre los Territorios, primacía a la que debe añadirse ciertos aspectos básicos del reparto de competencias, como las consagradas en el art. 149.1.18 C.E. y las derivadas del art. 10 del EAPV. En segundo lugar, el art. 6.1 L. T. H. puede justificarse a la vista de la estructura de dicha Ley, pues ésta pretende reconocer todas las competencias de los Territorios Históricos constitucionalmente garantizadas, de donde el legislador vasco deduce que todas las competencias restantes no son «históricas» y por tanto, son atribuibles, y él las atribuye a las instituciones comunes de la Comunidad. Por tanto, sólo si se denunciara que hay una competencia histórica que la L. T. H. no reconoce como propia de los Territorios (denuncia que no consta en la demanda) se podría considerar como inconstitucional el art. 6.1 siempre que los recurrentes hubiesen probado la efectividad histórica de la competencia excluida (STC 11/1981, fundamento jurídico 4.º). De lo contrario, cada Territorio podría autodefinir sus competencias, debiendo demostrar en el correspondiente proceso el Estado o la Comunidad el carácter «no histórico» de tal competencia, lo que constituiría una auténtica «probatio diabólica». Aún cabe añadir en favor de la constitucionalidad una última consideración, ésta a propósito del supuesto carácter interpretativo del art. 6.1 L. T. H., reputado inconstitucional en el sentido de la STC 76/1983. Porque es lo cierto que el art. 6.1 L. T. H. no es una norma interpretativa en abstracto y como objeto propio, sino que interpreta la C. E. y el EAPV en el sentido inherente a toda norma jurídica, pues parte de aquéllos para realizar un reparto de competencias entre instituciones comunes y Territorios Históricos.

En cuanto al sistema financiero de los Territorios Históricos al cual corresponden los restantes preceptos impugnados, el representante del Gobierno de la Nación, a propósito de la naturaleza de las aportaciones de los Territorios (arts. 20, 21, 22.1, 2.7 y 8 y 28 L. T. H.), llama la atención sobre el concepto de «distribución» empleado en la demanda y sobre la tesis en ella sostenida consistente en afirmar que «no hay nada que distribuir» entre la Hacienda General del País Vasco y las Diputaciones Forales. Según el Letrado del Estado, la tesis de los recurrentes es que la «distribución» de que habla el art. 42 a) del EAPV se refiere sólo a la «distribución de las cargas», pero jamás podría entenderse referida a distribución de ingresos porque la titularidad de los mismos pertenece sólo a cada uno de los Territorios. A su juicio, sin embargo, esta tesis es errónea, porque el Estatuto no utiliza la expresión «distribución» como sinónima de «distribución de cargas» sino de una manera general que implícitamente afecta también a la Hacienda General en cuanto destinataria de las aportaciones de los Territorios, pues es claro que lo que hay que distribuir afecta tanto a éstos como a la Hacienda General. Por otro lado, el art. 42 a) EAPV habla de «distribución equitativa», y ésta debe calcularse partiendo de un parámetro global que puede ser el de «la capacidad financiera conjunta» que utiliza la Ley.

De otra parte los recurrentes, sigue diciendo el Letrado del Estado, afirman que la L. T. H. no respeta la existencia de un acuerdo o convenio con los Territorios; la ausencia de Convenio se produce porque, dada la composición paritaria del Consejo de Finanzas, pero con Presidente representante del Gobierno Vasco, se impondrán a los Territorios las decisiones adoptadas por el Gobierno Vasco a través del Consejo de Finanzas Públicas. Esta tesis de los recurrentes no implica inconstitucionalidad porque la actualización de la que habla la Disposi-

ción adicional primera de la C. E. trae consigo la potestad originaria del Estado en materia tributaria (art. 133.1 C. E.) en la que también participan las Comunidades Autónomas dentro de los parámetros constitucionales, mientras que los entes locales se encuentran en una posición subordinada. Por ello, en caso de acuerdo imposible, no puede reputarse inconstitucional el carácter dirimente de las Instituciones comunes de la Comunidad que asegura la necesaria primacía de ésta en materia fiscal y financiera.

Finalmente, el art. 14.3 de la L. T. H. y su Disposición transitoria tercera, que establecen respectivamente el sistema de armonización fiscal y de coordinación tributaria, tampoco se percibe que sean inconstitucionales. El sentido de la armonización que contempla el art. 150.3 de la C. E. no puede ser el mismo que prevé el art. 41.2 a) del EAPV, pues éste obliga a las instituciones de los Territorios a atender a la estructura general impositiva del Estado y a las normas que para la armonización fiscal dicte el Parlamento Vasco. De ahí que en el País Vasco las normas de armonización aparezcan «como una fuente estructural de la ordenación tributaria vasca» que debe ser siempre atendida, y como un remedio excepcional tal como pretenden los demandantes. Por último, la impugnación de la Disposición transitoria tercera se apoya de nuevo en la tesis de que se pretende atribuir al Consejo de Finanzas la facultad de adoptar acuerdos vinculantes para los territorios; pero, afirma el Letrado del Estado, la necesidad de la aprobación por los órganos forales de tales acuerdos según la misma Disposición desvanecen el carácter vinculante que se pudiera atribuir a aquéllos.

4. En su escrito de alegaciones, el representante del Gobierno Vasco comienza por examinar la impugnación presentada contra el art. 6.1 de la L. T. H. A su entender, la tesis central de los recurrentes consiste en afirmar que el Parlamento Vasco no puede ni determinar el alcance competencial de los Territorios Históricos, ni someter a un trámite previo dicho reconocimiento, y ello aunque la demanda reconoce que existe una gran indeterminación en el régimen foral, y aunque la STC 11/1984 requiera una prueba histórica de que una competencia reclamada fue ejercitada en el pasado, prueba histórica difícil, pero necesaria.

Ahora bien, toda la demanda parte de un supuesto consistente en ignorar la existencia de un sujeto político nuevo, la Comunidad Autónoma que no deriva de cesiones de poder de los Territorios Históricos, sino de requerimientos institucionales propios. De ahí que la actualización del régimen foral haya de compaginarse con las exigencias mínimas del Título VIII de la C. E., esto es, ha de realizarse en un marco político nuevo, la Comunidad Autónoma, que tiene requerimientos institucionales propios de signo unitario, por tanto no confederal, cuales son la institución en cuanto tal, el Parlamento y el Gobierno.

Por otro lado, aunque el EAPV es el vehículo de actualización del régimen foral en cierto sentido, en cualquier caso el sistema competencial no queda cerrado, pues en el art. 37.3 f) del EAPV aparece una institución, el Parlamento, como órgano que, mediante transferencia culmina el proceso de devolución del régimen foral. Así, el proceso político de actualización debe ser dirigido por el Parlamento. Ahora bien, la previsión del art. 25.1 del EAPV y la garantía institucional del 37.2 operan no sólo como límite al Parlamento, sino también como límite de las instituciones forales. En efecto, la garantía de este último artículo sólo alcanza lo que dice, esto es, que lo dispuesto en el Estatuto «no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico...», por tanto, lo que no pertenezca a dicha naturaleza o núcleo esencial puede ser invocado o afectado por la acción de las Instituciones comunes.

Sin negar que los derechos históricos son de acuerdo con la Constitución y el art. 37.2 del EAPV «un núcleo indisponible para el legislador estatal y para el comunitario», es lo cierto, a juicio del representante del Gobierno Vasco, que el marco general compuesto por la C. E. y el EAPV establece principios que determinan el sentido nuevo del régimen foral y que son éstos: a) el haz de facultades de los Territorios Históricos es un límite a los poderes de la Comunidad; b) las facultades forales definen la especificidad de los Territorios frente a la Comunidad y frente al Estado, pero el depositario de dichos poderes es el Pueblo Vasco, pues los poderes de los Territorios no son poderes del País Vasco; y c) el estado no cierra el proceso de devolución foral y configura a la Comunidad como titular de las competencias no devueltas.

A la luz de todo lo anterior es claro que el art. 6 sólo viene a decir que, aceptado el régimen foral como límite del poder de las Instituciones Comunes, corresponde a éstas todo lo que no pertenece a la titularidad competencial de los Territorios Históricos. El art. 6 tiene así la clara finalidad de dar seguridad jurídica a un proceso de autoorganización, de reparto de poder, habida cuenta que el régimen foral y las facultades que lo identifican, ha sufrido continuas alteraciones en un *feri* permanente. La L. T. H. al ofrecer el régimen competencial de los Territorios, tiene un valor informador, sirve de guía y de referente para todos los operadores jurídicos. Por ello se justifica que en su texto se incluyan facultades reconocidas por el Estatuto de Autonomía. Junto a éstas se incluyen otras no reconocidas de modo expreso por el Estatuto y se atribuyen, en las más, al amparo del art. 37.3 f) del Estatuto.

Por todo lo anterior, carece de sentido hablar de que el ejercicio de facultades forales queda sometido a un trámite de reconocimiento

previo por el Parlamento. La referencia expresa en el art. 6.1 L.T.H. al Estatuto resuelve en este sentido el problema planteado de adverso, pues el art. 6.1, interpretado desde el art. 37.2 EAPV, pone de manifiesto que nada hay en la L.T.H. que permita afirmar que la intervención del Parlamento Vasco sea en todos los casos una *conditio sine qua non*.

Por lo que respecta a los arts. 20, 21, 22, 24.1, 28, 29 y Disposición transitoria segunda, todo el planteamiento de los recurrentes gira en torno a concebir que las aportaciones son gastos de las Diputaciones y a negar que la Comunidad tenga derecho a percibir parte de los ingresos tributarios, lo que no tiene apoyo ni en la Constitución ni en el Estatuto. El art. 42 a) EAPV no puede ser interpretado en función de los principios prestatutarios, sino a la luz del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas recogido en el art. 156 de la Constitución, principio que debe informar toda la interpretación del sistema financiero del EAPV. En efecto, «sin autonomía financiera es irreconocible el sistema de autonomía política de las Comunidades Autónomas», pero además, «en el caso de Euskadi, dada la particularidad de su organización, el principio de autonomía financiera se predica no sólo de la Comunidad frente al Estado, sino también de la Comunidad Autónoma frente a los Territorios Históricos», ya que «sin autonomía financiera no hay Comunidad Autónoma», y esa autonomía sería irreconocible sin el derecho de la Comunidad a participar en el producto de los impuestos concertados «para la gestión del propio interés» (art. 137 C.E.). Es claro que el reconocimiento de la naturaleza del régimen foral específico (art. 37.2 EAPV de cada territorio no puede llegar a tal grado que, al final, se haga irreconocible la propia Comunidad Autónoma.

Partiendo de ahí, es obvio que el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma» (art. 40 EAPV) y que la aportación es global en cuanto aportación del País Vasco [art. 41.2 d) EAPV] como sujeto de la relación, y como el sujeto obligado a hacer la aportación al Estado, sin que quepa decir que en la expresión País Vasco no se contengan también los requerimientos institucionales de la Comunidad como derecho a percibir parte del rendimiento del Concierto. Es innegable por todo ello que en el señalamiento de los cupos de cada territorio hay una presencia muy cualificada del Gobierno Vasco art. [41.2 e) EAPV] como consecuencia de que «no estamos ante una relación que se establece exclusivamente entre el Estado y los territorios históricos». Del art. 42 EAPV se infiere que el producto del Concierto es un ingreso de los territorios pero también es verdad que la atribución de esa recaudación va unida a la obligación de contribuir a las cargas generales del Estado [art. 42.1 d) EAPV] y de la Comunidad [art. 42 a) EAPV], por todo lo cual el volumen de lo recaudado, una vez descontada la contribución a las cargas estatales se configura como el apoyo financiero para la gestión de las competencias propias de la Comunidad, como también se desprende del art. 54 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprobó el Concierto.

En cuanto a la cuantía de las aportaciones y el procedimiento para su determinación, la argumentación de los recurrentes se centra en la expresión «se convendrá», contenida en el art. 42 a) del EAPV. Tras el análisis del texto, el representante del Gobierno Vasco concluye, basándose principalmente en el rechazo de determinadas enmiendas durante la elaboración parlamentaria del citado artículo, que «no existe en el EAPV ninguna exigencia de un sistema de Concierto entre el Gobierno y las Diputaciones, al modo del sistema de Concierto definido en el art. 41; más aún, se desestimó incluso la forma tenue del informe de una Comisión Mixta», por lo que es forzoso afirmar que «nada hay en el Estatuto de Autonomía que exija el carácter paccionado en la fijación de las aportaciones» de los Territorios.

La ley crea un mecanismo que refuerza la posición institucional de los Territorios Históricos, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, que se justifica en razón a que el sistema de reparto y de distribución equitativa nada tiene que ver con el sistema de Concierto Económico con el Estado. Basta con comprobar, al respecto, la diferente metodología que existe en cuanto al cálculo del cupo en la Ley de Concierto (arts. 50 y siguientes) y el sistema de distribución de recursos entre la Hacienda General y las Haciendas Forales que se desarrolla en el art. 20 y siguientes de la L.T.H. Tengamos presente así, que en el sistema de Concierto con el Estado, éste presupuesta con entera libertad, sin tener en cuenta la posible recaudación en el País Vasco, y que la metodología del cupo implica la aplicación de unos índices de imputación (art. 53 de la Ley del Concierto) a los Presupuestos Generales del Estado (art. 50.2 de la Ley del Concierto). La traslación del sistema de Concierto con el Estado exigirá también la utilización de esta metodología y no la que sigue la L.T.H., que tiene en cuenta el volumen total de recaudación para proceder luego al reparto de los recursos. De seguir la metodología del Concierto, el sistema sería bien diferente, pues el Presupuesto General de la Comunidad Autónoma contendría en su estado de ingresos el volumen total de lo recaudado por la gestión del Concierto. Por ello, no es ocioso señalar la incongruencia del planteamiento del recurso, pues si se pretende aplicar la metodología del Concierto con el Estado, hay que aplicarla en su integridad y, por tanto, también con la característica señalada, pese a lo cual los recurrentes no cuestionan este aspecto de la Ley, sin duda por entender que es más beneficioso para los Territorios Históricos.

A la luz de todo lo anterior, entiende el Gobierno Vasco que el sistema diseñado es plenamente conforme con el EAPV. Que no exista ninguna obligación estatutaria de convenir las aportaciones, no obsta para que puedan establecerse sistemas en los que, cuanto menos en el proceso de toma de la decisión de los respectivos volúmenes de gastos, puedan llegar a acuerdos el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. La alternativa que ofrece la L.T.H. es una de las posibles por no estar excluida y por no ser contraria al EAPV. Pudieron haberse adoptado otras, pero ello es ya una cuestión política que se manifiesta a través del juego mayorías-minorías. La alternativa, por tanto, es plenamente estatutaria.

En cuanto al art. 14.3 y a la Disposición transitoria tercera de la L.T.H., última parte de los preceptos impugnados, el representante del Gobierno Vasco no entra a analizar o a contrarrestar los juicios de valor que contra ellos formulan los recurrentes, pero, ciñéndose a un examen estrictamente jurídico, distingue entre lo que llama «armonización fiscal» (art. 14.3 L.T.H.) y «coordinación fiscal» (Disposición transitoria tercera). En relación con la primera, las normas de armonización fiscal, como normas de cierre del sistema, no presuponen variedad de normas, sino pluralidad de sujetos con capacidad propia para crear, innovar o derogar situaciones jurídicas. Esta es la armonía a la que se refiere el art. 14.3, y es evidente que así entendida viene exigida por el interés general. El nivel de integración y armonización fiscal se encuentra determinado en todas partes por el nivel de interrelación que exista entre agentes que operan en distintos ámbitos con autonomía normativa. Las características socio-económicas del País Vasco (pequeño territorialmente, por lo que las relaciones entre sujetos pasivos de distintos territorios son muy frecuentes) que hacen que los sujetos pasivos se construyan más al ámbito de la Comunidad Autónoma, la libre circulación de personas, bienes y mercancías, requieren un sistema armonizador más intenso que en espacios tributarios mayores; armonización que cada Comunidad Autónoma resuelve en su Estatuto a su modo. La de la L.T.H., frente a lo que pudiera parecer, permite un ámbito de autonomía normativa tributaria más bien reducida, puesto que la mayoría de los tributos, y desde luego los más importantes están uniformados por el Estado, por lo que la armonización del Parlamento Vasco se construye: a) al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentales; b) al Impuesto sobre Sociedades; c) al Impuesto sobre Sucesiones. Finalmente, hay que tener en cuenta que el art. 14.3 contiene una norma de vigencia aplazada, y que la futura ley a la que se refiere el 41.2 a) del EAPV y se remite el 14.3 de la L.T.H., así como la Disposición transitoria tercera habrá de definir cuáles son los elementos sustanciales regulados de modo uniforme, que habrán de ser sólo los que pretendan garantizar el interés general y no todos los sometidos al principio de legalidad, pues las normas de armonización implican una interpretación restrictiva de su alcance, como dijo el Tribunal Constitucional en la STC 76/1983. En cuanto a la coordinación fiscal, centran su impugnación los recurrentes en que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas no puede dictar normas de tal carácter. Ahora bien, como la coordinación opera sólo en el ámbito de la gestión, y como el Consejo sólo adopta «acuerdos», término no equivalente a «normas», la Disposición impugnada no es antiestatutaria, pues los acuerdos a los que se refiere su párrafo número 2 son internos y no tienen eficacia jurídica externa, sino que su eficacia en este sentido resultará del acto propio de aprobación por los órganos forales competentes.

En conclusión, la representación procesal del Gobierno Vasco pide que este Tribunal desestime todas las partes y pretensiones de la demanda por ajustarse a la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, en todos sus términos, a la Constitución.

5. Don Alberto Figuerola Larandogoitia, Abogado y Letrado del Parlamento Vasco, en su calidad de representante de éste, presentó el correspondiente escrito de alegaciones a cuyo término suplica que este Tribunal desestime el recurso y declare que los artículos impugnados son «plenamente conformes al orden constitucional». El esquema argumentativo de su escrito es, en síntesis, el siguiente:

Bajo el epígrafe «Introducción» recuerda que «la derecha conservadora» pasó del «Fueros, sí; Estatuto, no», al voto negativo frente al EAPV, voto justificado en las palabras de Fraga Iribarne: «Es imposible intentar basar el Estatuto en la tradición foral, de la cual se separa radicalmente» (D.S.C.D., núm. 49, de 29 de noviembre de 1979). En resumen: Se votó negativamente el Estatuto por ajeno a la tradición foral. De ahí infiere el representante del Parlamento que los recurrentes parten de una concepción del País Vasco que defiende Coalición Popular, pero ajena a la que regula el Estatuto.

Frente a ello se transcriben párrafos del Lehendakari Garaikoetxea, con los que pretendió situar el espíritu de la L.T.H. diciendo que aunque se parte de la idea del pacto, concepción que está presente en el Estatuto, esta concepción va no parte, sin embargo, de la consideración aislada de cada Territorio Histórico, sino de la idea de Euskadi como nacionalidad y de su consiguiente derecho de autogobierno.

Bajo el enunciado «Criterios para la interpretación del Estatuto de Autonomía del País Vasco» se sostiene que el EAPV es un marco de síntesis entre la Constitución y los derechos históricos, pues se examina el Estatuto como arbitraje entre aquella y éstos al ser instrumento de actualización del régimen foral de los Territorios Históricos. Por ello,

considera al EAPV como síntesis entre distintos postulados, esto es, entre «posiciones historicistas y modernistas» respecto a la cuestión foral.

Estudia el representante del Parlamento a continuación los distintos pronunciamientos de la Constitución y del Estado en torno a los derechos históricos bajo la triple perspectiva del respeto, restablecimiento y actualización y glosa la Disposición adicional primera de la C.E., su art. 150.2, el art. 20.1 EAPV y la Disposición adicional del mismo, reproduciendo textos periodísticos y discursos parlamentarios.

En el proceso de actualización de los derechos históricos hay algo fundamental que los recurrentes soslayan y es que la actualización de los derechos históricos ha implicado el reconocimiento a las instituciones comunes del País Vasco, de facultades tradicionalmente privativas de los Territorios Históricos. Es decir, la actualización del régimen foral no se produce exclusivamente en el terreno del reconocimiento de competencias a los tradicionales órganos forales de los Territorios Históricos, sino que va más allá. La actualización del régimen foral ha implicado el que se reconozcan las competencias sobre determinadas materias a los órganos comunes de autogobierno, en la medida que en la actualidad ese nivel es el mínimo exigible para el ejercicio de aquéllas y a que esas instituciones hubiesen sido recipiendarias de competencias forales, de haberse mantenido los fueros y de haber continuado un proceso unitario esbozado en distintos momentos de la historia. Este proceso de actualización del régimen foral ha supuesto el reconocimiento de derechos históricos al conjunto de la Comunidad Autónoma; derechos trasvasados a las Instituciones comunes en función de un previsible desarrollo del régimen foral.

Las anteriores afirmaciones se sostienen por sí mismas de la simple lectura de artículos del EAPV, como el 17, el 16, el 41 o el 42. Ahora bien, el proceso de actualización no culmina en modo alguno con el Estatuto, que se limita a establecer los criterios generales, de modo que procede tras el Estatuto continuar la labor de actualización del régimen foral, y esa es la finalidad que persigue la L.T.H., al delimitar competencias entre Instituciones comunes y forales «en términos de certeza y de seguridad jurídica».

Su representante en este proceso sostiene la tesis de que el Parlamento es la única instancia competente para proceder a esa delimitación competencial, y ello porque: a) esta delimitación es obligada para garantizar la seguridad jurídica; b) el EAPV [arts. 41.2 a) y 42 a)] faculta al Parlamento para dictar leyes con este contenido; c) así lo determinan además normas emanadas de las propias Instituciones forales como la norma foral sobre organización de las Juntas Generales y la Diputación Foral del Señorío de Vizcaya de 5 de enero de 1983, la norma foral sobre organización institucional del Territorio Histórico de Alava («Boletín Oficial» de 8 de marzo de 1983) y la norma sobre organización institucional del Territorio Histórico de Guipúzcoa («Boletín Oficial de Guipúzcoa» del 2 de marzo de 1983).

Por otra parte, es claro que la L.T.H. ha utilizado para la determinación de las competencias de los territorios la consideración de las competencias que Alava tenía en el último período histórico y las ha aplicado extendiéndolas a los otros Territorios Históricos. Las de éstos se configuran como límites a las competencias de las Instituciones comunes, salvo lo dispuesto en el art. 37 EAPV. Si todas las competencias de los arts. 10 a 23 del EAPV corresponden a las Instituciones comunes a los Territorios Históricos les corresponden las que el Estatuto les reconozca, de forma que si la L.T.H. desconociera una competencia de los órganos forales, esta tendría que estar fundamentada en el Estatuto (para poder ser reclamada, se entiende) y de ser así, el Parlamento tendría que reconocerla a los Territorios mediante Ley, a no ser que tal competencia correspondiera a las Instituciones comunes como consecuencia de la actualización del régimen foral. En cualquier caso es claro que el art. 6.1 L.T.H. no cierra la puerta a nuevos reconocimientos o atribuciones de competencias a los órganos forales de los Territorios.

En resumen, la L.T.H. es una Ley de desarrollo del Estatuto que delimita competencias entre Instituciones Comunes y órganos forales en aras a garantizar la seguridad jurídica y la certeza del ámbito de competencias respectivo. Siendo sumamente dificultoso establecer un sistema de lista de competencias históricamente privativas de los órganos forales de los Territorios Históricos no atribuidas a las Instituciones Comunes en función de la actualización general del régimen foral realizado en el marco del Estatuto, la Ley ha optado por hacer uso de principios generales o construcciones teóricas (como el antes relatado principio de subsidiariedad), de tal forma que partiendo del respeto a las competencias del régimen foral de Alava, las ha ampliado y extendido a los otros dos Territorios Históricos del País Vasco. Teniendo en cuenta que el EAPV atribuye con carácter general a las Instituciones Comunes las competencias comprendidas entre el art. 10 y el 23, ambos inclusive, del EAPV, la Ley opta por establecer una cláusula delimitadora de competencias de los Territorios Históricos, partiendo de aquéllas que el EAPV les atribuye o reconoce, límite lógico por ser aquél el marco general de la actualización del régimen foral. Si pudiera detectarse una competencia históricamente privativa de los Territorios Históricos no reconocida en la L.T.H., los Territorios tendrían derecho a reclamarla y el Parlamento debería reconocerla, siempre y cuando aquélla no esté atribuida o reconocida a las Institucio-

nes Comunes en función del proceso de actualización del régimen foral». Con ello termina sus alegaciones en favor de la constitucionalidad del art. 6.1 de la L.T.H.

Con respecto a la impugnación de los arts. 20, 21, 22, 34.1, 28, 29 y Disposición transitoria segunda parte de una afirmación clave que se encuentra en la demanda: «La Hacienda General del País Vasco no es titular de ningún derecho directo sobre los impuestos concertados ni sobre su rendimiento y, por tanto, no hay nada que distribuir entre dicha Hacienda y las Diputaciones Forales.» A juicio del representante del Parlamento Vasco es evidente que los Senadores recurrentes, «desde un seudoforalismo formalista y esclerótico» establecen una línea argumental, ajena al EAPV, con base en la cual se produciría el riesgo de colapso de las Instituciones Comunes, si la L.T.H. se hubiera redactado asumiendo tal argumentación.

Por el contrario, se sostiene la absoluta y total congruencia de la L.T.H. con los principios constitucionales y estatutarios en virtud de las siguientes razones. Los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico son recursos del País Vasco. Así se infiere del art. 40 EAPV ignorado por los recurrentes, del 41.1 EAPV, que habla de las relaciones tributarias entre el Estado y el País Vasco, y, entre otros preceptos, del art. 41.2 d) EAPV que habla de la aportación del País Vasco al Estado, así como también del artículo único de la Ley del Concierto, según el cual «se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco». En consecuencia es claro que el Concierto se establece entre el Estado y el País Vasco, no entre el Estado y los Territorios Históricos; por ello el objetivo de la Hacienda Autónoma es conseguir el adecuado ejercicio y financiación de las competencias del País Vasco, con independencia de que unas corresponden a las Instituciones Comunes y otras a los órganos forales.

Partiendo de estos principios, el sistema de distribución de recursos entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos se ajusta plenamente al Estatuto. En efecto, la L.T.H. opta por una interpretación del art. 42 a) EAPV plenamente legítima y constitucional (por estatutaria), pero sin duda cabían otras como posibles. En primer lugar, no existe ningún fundamento objetivo para afirmar que el «se convendrá» equivalga a introducir el sistema de concierto interno. La palabra «convendrá» tiene varias acepciones y, desde luego, su relación semántica con «convenio» no implica el que tenga que ser forzosamente comparable a concierto. Los antecedentes en la discusión estatutaria se inclinan rotundamente a una interpretación en la línea apuntada.

Es más, sigue alegando el representante del Parlamento, aun en el supuesto de que las relaciones internas entre los Territorios y la Comunidad tuvieran que basarse en un concierto interno, la L.T.H. cumple sobradamente estos requisitos de la concertación porque el paralelismo que guarda el mecanismo fijado para la distribución de recursos en la L.T.H. con el sistema tradicional de concierto es total, ya que el Consejo Vasco de Finanzas no es sino una versión actualizada de las Comisiones Mixtas Paritarias entre el Estado y las provincias de las Comisiones.

Finalmente, y por lo que se refiere al art. 14.3 y a la Disposición transitoria tercera, señala que la conexión entre ambas normas lleva a unos resultados técnicamente poco afortunados, ya que la Disposición viene a congelar la aplicación de lo elaborado legalmente con arreglo al art. 14.3 de la L.T.H. y al 41.2 a) EAPV. Aunque pueda ser cierto, como afirman los recurrentes, que una Ley del tipo de la prevista en el punto 1 de la Disposición transitoria tercera no es necesaria, ellos mismos reconocen que tampoco puede ser excluida del Estatuto. En consecuencia, nada se puede decir sobre la constitucionalidad hasta que se apruebe. Lo indudable es la constitucionalidad de la norma armonizadora que ponga en vigor el art. 14.3. En cuanto al punto 2 de la Disposición transitoria tercera, es indudable que los acuerdos que se alcancen habrán de ser aprobados por los órganos forales, tal y como señala la Ley, lo que demuestra que no son vinculantes, y que dejan íntegra, en todo caso, la potestad normativa del Parlamento, por lo cual no se ve dónde puede existir su supuesta inconstitucionalidad.

Por providencia de 19 de abril de 1988, se acordó señalar el día 26 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

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

2. Comienza la Disposición proclamando que «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales». Viene

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

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

3. El segundo apartado de la Disposición adicional primera de la Constitución toma en cuenta ambos aspectos, al establecer que «la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía». Es evidente que esta precisión supone un complemento indisoluble del primer párrafo de la Disposición adicional primera C.E., que ha de ser considerada en su conjunto, y no únicamente en cuanto reconocimiento y respeto de derechos históricos, sin otra matización. En efecto, la actualización que se prevé resulta consecuencia obligada del mismo carácter de norma suprema de la Constitución. Y ello, al menos, desde dos perspectivas.

Primeramente, desde la necesaria adaptación a los mandatos constitucionales de esos derechos históricos que se amparan y respetan. El carácter de norma suprema de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes del Estado (art. 9) y que resulta del ejercicio del poder constitucional del pueblo español, titular de la soberanía nacional, y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 C.E.) imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales. La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones «históricas» anteriores. En este sentido, y desde luego, la actualización de los derechos históricos supone la supresión, o no reconocimiento, de aquellos que contradigan los principios constitucionales. Pues será de la misma Disposición adicional primera C.E., y no de su legitimidad histórica de donde los derechos históricos obtendrán o conservarán su validez y vigencia.

En segundo lugar, ha de destacarse que la Constitución da lugar a la formación de una nueva estructura territorial del Estado, basada en unas entidades anteriormente inexistentes: Las Comunidades Autónomas. Aparecen así unos nuevos sujetos públicos a los que la Constitución otorga un «estatus» propio, y atribuye potencialmente la asunción de un elenco de competencias, reservando a sus respectivos Estatutos, como normas institucionales básicas de cada Comunidad, la definición y regulación tanto de su propia organización como de las competencias que asuman. Esta nueva realidad no puede por menos de suponer una inevitable incidencia en situaciones jurídicas preexistentes: Tanto en las competencias de las instituciones centrales del Estado, como (en lo que aquí importa) en las de otras entidades territoriales, los territorios forales, cuyos «derechos históricos» habrán de acomodarse o adaptarse al nuevo orden territorial. La actualización, por tanto, y como la Constitución dispone, ha de llevarse a cabo también en el marco de los Estatutos de Autonomía, y ello puede suponer (contrariamente a lo señalado por los recurrentes) que determinados derechos históricos

incompatibles con el hecho autonómico deban suprimirse, o que deban atribuirse a unos nuevos sujetos, las Comunidades Autónomas, aquellos que resulten imprescindibles para su misma configuración o funcionamiento.

4. De la consideración de la Disposición adicional primera C.E. en su totalidad, en relación con los mandatos constitucionales y la nueva estructura territorial que la Constitución prevé, se deriva que la garantía, o, literalmente, el amparo y respeto por parte de la Constitución de los derechos históricos de los territorios forales no puede estimarse como una garantía de toda competencia que pueda legítimamente calificarse de histórica; como este Tribunal declaraba en su STC 123/1984, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 3.º, la idea de derechos históricos no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias. Lo que la Constitución ha venido a amparar y respetar no es una suma o agregado de potestades, facultades o privilegios, ejercidos históricamente, en forma de derechos subjetivos de corporaciones territoriales, susceptibles de ser traducidos en otras tantas competencias de titularidad o ejercicio respaldadas por la Historia. Como resulta de la misma dición del párrafo segundo de la Disposición adicional primera C.E., lo que se viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su «foralidad», pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado. La garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional. Es este núcleo identificable lo que se asegura, siendo, pues, a este último aplicables los términos de nuestra STC 32/1981, de 28 de julio, cuando declaraba que, por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocible para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (fundamento jurídico 3.º). Todo ello en el bien entendido que esa garantía—referida a los Territorios Forales—, si bien no especifica exhaustivamente las competencias históricas que protege (esto es, un haz determinado de competencias concretas), sí alcanza, como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos territorios históricos. Son de nuevo aplicables, a este respecto, las palabras de la STC 32/1981, cuando afirmaba que la garantía institucional es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre (fundamento jurídico 3.º). Dentro de estos límites, es al proceso de actualización previsto en la Disposición adicional primera C.E. al que corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los territorios históricos, garantizado por la C.E.

5. Ello supone que, junto a la actualización que la Constitución por sí misma lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento más decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres territorios históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere. En efecto, el Estatuto de Autonomía se configura como norma fundacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, norma que, integrando en una organización política superior a tres territorios históricos que ya disfrutaban de un régimen foral de autogobierno, reconoce a la nueva organización política una serie de competencias, cuyo ejercicio deberá corresponder en unos casos a unas instituciones comunes de nueva creación, y en otros, a los órganos de poder de dichos territorios históricos, quienes continuarán, en virtud de la garantía institucional de la Disposición adicional primera C.E., conservando un régimen de autogobierno en una Comunidad Autónoma interiormente descentralizada.

Al constituir el Estatuto la norma fundacional de la Comunidad Autónoma así estructurada, se convierte, tanto en norma fundacional de las instituciones comunes, como en norma de integración y reestructuración (o actualización) de la potestad de autogobierno de los tres territorios históricos. Por medio del Estatuto, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya pasan a organizar su derecho histórico al autogobierno, amparado por la Constitución, de modo distinto a como lo venían haciendo hasta el presente; de manera que su fondo de competencias de raíz histórica (no incompatibles con los principios constitucionales) pasa a ejercerse en dos niveles diferentes. Uno, común, por parte de las Instituciones Comunes, habida cuenta de su naturaleza y funciones en la Comunidad Autónoma; y otro, no centralizado, sustentado en los órganos de poder tradicionales de cada uno de los Territorios Históricos. En este sentido cabe afirmar que el Estatuto de Autonomía del País Vasco es, al mismo tiempo, expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a la nacionalidad vasca, y expresión actualizada del régimen foral, como régimen foral actualizado, en el sentido de la Disposición adicional primera C.E. Así se explica que las Instituciones Comunes del País Vasco hayan recibido del Estatuto de Autonomía funciones en materias directamente vinculadas al régimen foral (como son los conciertos económicos), y, viceversa, que el Estatuto haya posibilitado la asunción por órganos forales de los Territorios Históricos

de diversas competencias sin necesaria relación con su ejercicio histórico [art. 37.3.º f) EAPV].

El Estatuto de Autonomía lleva a cabo, pues, una labor de actualización de los regímenes forales que supone, y hace posible, la integración de éstos en la nueva estructura territorial española. Tal actualización se lleva a cabo mediante dos vías: Por un lado, reconociendo de forma genérica la existencia de los regímenes forales; por otro, concretando y especificando su contenido mínimo.

6. En cuanto al primer aspecto —el reconocimiento y garantía genéricos— se confirma la garantía constitucional consagrada en la Disposición adicional primera C, en el art. 3 del Estatuto, en cuanto a la organización e instituciones privativas de autogobierno de cada uno de los territorios históricos, y en el art. 37.2, respecto, tanto al régimen foral, como a las competencias de los Territorios Históricos, al establecer que «lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada territorio histórico». Claramente, esta disposición no representa —como parecen sostener los recurrentes— que el Estatuto no implica ninguna limitación del régimen foral históricamente definido y del correspondiente e indeterminado elenco de derechos históricos. Si tal fuera el caso, el Estatuto no podría, evidentemente, llevar a cabo ninguna actualización, y resultarían inexplicables cláusulas estatutarias —como las referentes al régimen fiscal— que suponen una clara alteración de la posición histórica de los territorios forales. Como resulta de la consideración conjunta de las diversas disposiciones estatutarias, el art. 37.2 lo que viene a establecer es que, tanto los poderes y atribuciones que se confieren a los nuevos órganos que se crean —las Instituciones Comunes— como el reparto competencial que se efectúa en relación con las instituciones centrales del Estado habrán de entenderse siempre sin menoscabo de la garantía del régimen foral y las inherentes competencias de los Territorios Históricos que el mismo Estatuto determina. Se trata, pues, de una regla de garantía e interpretación, que coloca en lugar preferente, en cuanto a su respeto y protección, a los regímenes forales en su definición estatutaria, tanto frente a las Instituciones comunes del País Vasco como a los poderes centrales del Estado; regímenes forales que el mismo Estatuto precisa en cuanto a cual sea su contenido esencial, intocable por los poderes autonómicos o estatales. Ha de tenerse en cuenta, por otra parte, que el mismo Estatuto, en otras ocasiones, recoge el límite que la garantía foral representa respecto a otras instituciones de la Comunidad Autónoma: así, en su art. 10, apartados 1 y 3, al referirse a determinadas competencias de la Comunidad Autónoma, lo hace «sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 37 del mismo (Estatuto)», expresión que se repite en el art. 25.1, como límite a los poderes del Parlamento Vasco.

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

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

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

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

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

7. Los recurrentes mantienen que la regulación que lleva a cabo el art. 6.1 de la Ley de Territorios Históricos supone una vulneración de lo mandado en la D. A. 1.ª C. E. y el art. 37 del Estatuto de Autonomía, porque el artículo impugnado implica una definición de las competencias de los Territorios Históricos por parte del Parlamento Vasco, definición que no puede llevar a cabo sin violentar la Constitución y el Estatuto. La Constitución, señalan, no establece una lista de derechos históricos, sino que, voluntariamente, emplea un concepto indeterminado, de manera que la existencia de cada derecho histórico habrá de comprobarse caso por caso, y el Estatuto de Autonomía establece una cláusula general de respeto hacia esos derechos, contenida en el párrafo 2 del art. 37; el párrafo 3 del mismo artículo incluye una lista meramente ejemplificativa o enumerativa, que no pretende agotar el elenco de derechos y competencias que corresponden a los Territorios Históricos. Por ello, y siempre según los recurrentes, el art. 6.1 L. T. H., al reconocer a esos territorios unas competencias determinadas (las reconocidas o atribuidas en el Estatuto, la L. T. H. u otras leyes posteriores) y atribuir a las Instituciones Comunes el resto de las competencias de la Comunidad Autónoma, está llevando a cabo una interpretación de la Constitución y del Estado que el legislador ordinario no puede llevar a cabo, y que restringe el ámbito de los derechos históricos reconocidos constitucionalmente y estatutariamente: los recurrentes se apoyan en la doctrina sentada por este Tribunal en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, que traslada a las relaciones entre el poder «estatuido» y el poder «estatuyente».

Ahora bien, partiendo de las consideraciones efectuadas más arriba, tal posición no puede compartirse. Aparte de que cabría plantearse si la doctrina de este Tribunal relativa a las relaciones entre el poder constituyente y los poderes constituidos (y a los límites intrínsecos del poder legislativo en cuanto que no puede sustituir al constituyente mediante normas meramente interpretativas de la Constitución) es aplicable, sin más, a la relación entre el poder creador del Estatuto y los poderes estatuidos, o a las relaciones entre todo tipo de poderes supra e infraordinados, lo cierto es que la situación en que se encuentra el legislador vasco al emitir la disposición impugnada, respecto al Estatuto de Autonomía no es la de un mero intérprete que, de los posibles significados de una norma, escoge uno de ellos y declara inaplicables los demás *pro futuro*. Primeramente, no se puede compartir, como ya se señaló más arriba, la afirmación de los recurrentes de que la D. A. 1.ª C. E., y del art. 37.2 del Estatuto de Autonomía resulte la atribución a los Territorios Históricos de un conjunto de derechos y competencias indeterminado, que incluya a todo derecho históricamente ejercido. La D. A. 1.ª C. E. si no lleva a cabo una determinación directa, sí efectúa una remisión en ese sentido al Estatuto de Autonomía, en cuyo marco (aparte del constitucional) habrá de efectuarse la actualización de los regímenes forales. Y el Estatuto de Autonomía, como también se indicó, no afirma en modo alguno que las competencias de los Territorios Históricos sean un conjunto abierto e indeterminado (frente a las Instituciones Comunes y al Estado) pendiente únicamente de la oportuna comprobación histórica. Por el contrario, el Estatuto precisa, por una parte, el núcleo indisponible de las competencias de los T. H., y por otra, posibilita una posterior ampliación de esas competencias por los órganos de la Comunidad Autónoma.

No hay, pues, una mera labor interpretativa por parte del Parlamento Vasco, al sentar la disposición del art. 6.1 L. T. H. Hay, ciertamente, una interpretación del Estatuto, en la medida que el desarrollo de una norma, o el ejercicio de una competencia en ella contenida supone una previa e implícita interpretación de la norma desarrollada o de la que confiere una competencia. Pero, si se considera el art. 6.1 L. T. H. en relación con el art. 7 y siguientes de la misma Ley, se hace patente que el Parlamento Vasco no está realizando una mera interpretación sustitutiva de la voluntad estatutaria, sino que está llevando a cabo una normación para la que se encuentra habilitado por el Estatuto. En efecto, en el art. 7 y siguientes, la L. T. H. procede a enumerar una lista de competencias de los Territorios Históricos, en la que se incluyen, no solamente aquellas reconocidas expresamente en el Estatuto de Autonomía (y que son inafectables por el legislador vasco) sino también otras competencias allí no mencionadas, tanto exclusivas como de desarrollo y ejecución; competencias que pueden atribuirse a los Territorios Históricos en virtud del art. 37.3 f) del Estatuto. Y, una vez establecida esta lista, el art. 6.1 de la L. T. H. sirve de norma de cierre del sistema competencial: el resto de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma y no estén contenidas en la Ley, o se reconozcan en otras posteriores como atribuidas a los Territorios Históricos, se consideran pertenecientes a las Instituciones Comunes.

Claramente, el Parlamento Vasco ha enumerado las competencias ya reconocidas en el Estatuto (lo que no sería en sí mismo necesario, excepto para llevar a cabo una tarea sistematizadora), ha añadido aquellas que, además, transfiere o atribuye a los Territorios Históricos, y, en el art. 6.1, ha precisado la atribución del resto de las competencias a las Instituciones Comunes del País Vasco. El Parlamento ha actuado así dentro del ámbito para el que le habilita el Estatuto, al ejercitar la potestad legislativa genérica que le reconoce el art. 25 del Estatuto, así como al transferir competencias a los T. H. de acuerdo con el art. 37 del mismo, y sin transgredir los límites que el mismo art. 37 le impone. A

respecto, en ningún momento los recurrentes señalan que se haya privado a los T. H. de alguna de las competencias integradas en el núcleo esencial del régimen foral (ni siquiera alguna de las competencias históricamente ejercidas, aún no incluidas en ese núcleo). Finalmente, el mismo art. 6.1 se remite a las disposiciones estatutarias para delimitar las competencias propias de los T. H.

8. El recurso presentado frente a la Ley de Territorios Históricos se refiere también a un segundo orden de materias, que aparecen relacionadas con lo ya expuesto: los recurrentes impugnan los arts. 20, 21, 22, 24.1, 28, 29 y Disposición transitoria segunda de la L. T. H., por considerar que vulneran las disposiciones del Estatuto de Autonomía [especialmente en su art. 42 a)] relativas a la determinación de los ingresos de la Hacienda General del País Vasco procedentes de las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios del País Vasco. El recurso aduce dos tipos de reproches frente a los preceptos citados. Por un lado, se afirma, la Ley en esos artículos pretende modificar la naturaleza de las aportaciones de las Diputaciones Forales tal como resultan de las previsiones estatutarias; por otra parte, se alega que la forma de determinar el importe de tales aportaciones supone igualmente una contravención de los mandatos estatutarios.

Por lo que atañe al primer punto, se mantiene en el recurso como punto de partida que, de acuerdo con el Estatuto, son las Diputaciones Forales las únicas titulares del producto de los impuestos objeto del Concierto con el Estado, sin que la Hacienda General del País Vasco sea titular de ningún derecho directo sobre los impuestos concertados ni sobre su rendimiento. Las contribuciones de las Diputaciones Forales al sostenimiento de las Instituciones Comunes del País Vasco son únicamente aportaciones, esto es, gastos que las Diputaciones deben realizar. No obstante, los arts. 20, 21, 22 y 24 de la Ley impugnada introducen un planteamiento distinto, al emplear el término «distribución» para referirse al reparto de recursos entre las Diputaciones y la Hacienda General del País Vasco, implicando que la Comunidad Autónoma es titular de un derecho directo sobre los impuestos concertados; refiriéndose, en concordancia, el art. 24.1 L. T. H. a la distribución de la «capacidad financiera conjunta» concepto este totalmente ajeno al Estatuto de Autonomía. Según los recurrentes, se deriva de tal planteamiento por parte de la L. T. H. la transformación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco en una participación de ésta en los ingresos de las Diputaciones, lo que aparece como un primer paso para una consideración conjunta de ambas haciendas que limitará la capacidad de los Territorios Históricos, en contra de lo dispuesto por la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Ahora bien, y a partir de los términos literales de la norma impugnada, no cabe concluir, ni que tal interpretación se derive de forma inmediata y evidente de los mandatos que allí se contienen (pues no figura en los artículos que se impugnan declaración alguna, directa o indirecta, relativa a la titularidad que se discute) ni que tales mandatos estén en contradicción con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía en este respecto. En cuanto a lo primero, porque, si bien la ley emplea expresiones como la de que «dos ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico (...) se distribuirán entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos» (art. 20.1) o «el reparto de los recursos a distribuir (...) se convendrá en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas» (art. 22.1), de tales términos no se deriva un pronunciamiento sobre la cotitularidad entre la Hacienda General y las Haciendas Forales respecto a los ingresos derivados del Concierto Económico. El término «distribuir» se aplica a un objeto (los ingresos procedentes del Concierto que efectivamente ha de subvenir a las necesidades de las Instituciones Comunes y de las Diputaciones Forales, por lo que ha de ser sometido a un reparto, según unas fórmulas u otras, sin que, por tanto, la referencia a una «distribución» pueda significar más que esa operación de reparto; y en cuanto a la referencia a la «capacidad financiera conjunta» del art. 24.1, se trata únicamente de fijar lo que se ha de distribuir, como el mismo art. 24.1 precisa. Pero es que, además, la ley emplea, junto a las expresiones «distribución» o «distribuir» [en la versión en euskera, *banatuko* (art. 20.1), *banatu* (art. 22.1), etc.] la designación de «aportaciones» [en euskera: *ekarketek*, art. 22; *ekarki*, art. 22.1; *ekarketa* (art. 22.6), etc.] para referirse a la contribución de las Haciendas Forales procedente de los ingresos concertados, y destinada a subvenir a las necesidades de las Instituciones Comunes. Y estas mismas expresiones, tanto «distribución» como «aportación» son las empleadas por el Estatuto de Autonomía en su art. 42 a), al prever que «una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución (eusk. *banaketa*) equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrán y harán efectivas las aportaciones (eusk. *aportazioak*) de cada Territorio Histórico».

Resulta, en consecuencia, que no se somete a la consideración de este Tribunal la constitucionalidad o inconstitucionalidad, por ajustarse o no a los mandatos del Estatuto de Autonomía, integrante del bloque de constitucionalidad, de unos concretos mandatos o previsiones contenidos en la Ley de Territorios Históricos, sino una interpretación de los mismos, que no deriva inmediata o inevitablemente de su literalidad, y que podrá incidir o no, en la delimitación futura de las competencias financieras de la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Forales. Sin duda la cuestión, sobre la que la L. T. H. no se pronuncia, de la

titularidad de los ingresos derivados del Concierto Económico podrá revestir eventualmente, y en su momento, una considerable relevancia para la resolución de futuros conflictos. Ahora bien, el procedimiento de inconstitucionalidad se dirige a verificar la compatibilidad o incompatibilidad de normas con fuerza de ley con el bloque de la constitucionalidad, tal como se define en el art. 28 de la LOTC; y es sobre las normas, y no en abstracto sobre su eventual interpretación, sobre la que este Tribunal ha de pronunciarse, sin que quepan pronunciamientos preventivos (STC 49/1984, de 5 de abril. Fundamento jurídico segundo). Lo que se pide en realidad en el presente recurso es que procedamos a una interpretación de los arts. 20, 21, 22 y 24 de la L. T. H., y del art. 42 a) del Estatuto de Autonomía, en relación con la titularidad de los ingresos concertados: pero, en ausencia de contradicción —según se vio— entre lo dispuesto en esos artículos de la L. T. H. y el Estatuto de Autonomía, tal interpretación aparece como innecesaria y ajena a la finalidad del procedimiento de inconstitucionalidad. Por consiguiente, no cabe sino declarar que los artículos que se impugnan no vulneran los preceptos del Estatuto de Autonomía, por alterar o modificar la naturaleza de las aportaciones de las Diputaciones Forales, sin perjuicio de los remedios jurisdiccionales en su caso procedentes, si en el futuro, por acción de los poderes públicos del País Vasco una vulneración de ese tipo se llevara a cabo, sobre la base de interpretaciones contrarias a los mandatos constitucionales o estatutarios.

9. Se impugnan también el conjunto de disposiciones de la Ley de Territorios Históricos que regulan las aportaciones de éstos a la Hacienda General Vasca, porque, según los recurrentes, la forma de determinar el importe de esas aportaciones supone una contravención de los mandatos estatutarios. Concretamente la contravención se predica respecto a lo dispuesto en el art. 42 a) del Estatuto de Autonomía partiéndose de que la expresión «se convendrá» en él contenida, en su segundo inciso («Una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico») implica que, aun pudiendo ser discutible lo que haya que entender por criterios de distribución y normas de procedimiento, éstos tienen que dejar margen para que la determinación final de la cuantía de las aportaciones se realice mediante un convenio; y para que exista convenio es necesaria una concurrencia de voluntades entre las Instituciones Comunes y las del Territorio Histórico, y la aportación de cada una de éstas sólo puede fijarse (se afirma) con la conformidad expresa de las respectivas Diputaciones Forales.

Esta exigencia estatutaria de una concurrencia de voluntades se vería contradicha por el papel que la L.H.T. asigna en la determinación de esas aportaciones al Parlamento Vasco y al Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Los recurrentes distinguen hasta tres procedimientos previstos en la L.T.H. (uno provisional, uno supletorio y otro definitivo) y exponen sus objeciones frente a cada uno de ellos en cada una de sus diversas fases. Sin necesidad de efectuar, no obstante, un examen similar —que representaría innecesarias repeticiones— bastará recordar, a los efectos de la presente Sentencia, que en todos esos procedimientos se lleva a cabo una intervención previa del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, para fijar, bien «el cálculo de las aportaciones de cada territorio» (art. 22.1) bien «la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma» (art. 22.8); y, posteriormente, una intervención del Parlamento Vasco, para aprobar el acuerdo así alcanzado (en forma de proyecto de Ley de artículo único) (art. 29.1) o bien incorporando en una Ley la metodología elaborada por el Consejo Vasco (art. 22.8) o para resolver las diferencias surgidas en el seno del Consejo. Resulta pues, necesario examinar estas intervenciones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas y del Parlamento Vasco para determinar si se ajustan o no a las previsiones del art. 42 a) EAPV.

Conviene, antes de ello, pronunciarse sobre las alegaciones del Gobierno y el Parlamento Vasco respecto a que la expresión «se convendrá» del art. 42 a) EAPV no significa que haya de haber un acuerdo de voluntades, sino que, de conformidad con las reglas de la interpretación ha de entenderse como significando «se dispondrá» o «se resolverá», esto es, dejando al Parlamento Vasco la decisión, por sí mismo, sobre la cuantía y forma de hacer efectivas las aportaciones de los Territorios Históricos. Pero este argumento no puede admitirse. Sin desconocer las razones expuestas por la representación del Gobierno Vasco desde el punto de vista gramatical, de los antecedentes legislativos, de la especial configuración institucional de la autonomía del País Vasco y de la comparación entre los intereses de la Comunidad Autónoma y los de los Territorios Históricos, debe estimarse que la expresión «se convendrá» del art. 42 a) EAPV supone la exigencia de una concordancia o acuerdo de voluntades entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos. Pues no puede desconocerse que, históricamente, la determinación de las aportaciones de las Haciendas Forales a la estatal ha venido realizándose mediante el sistema de conciertos, que implica un elemento acordado o paccionado, integrante del núcleo del régimen foral (y en forma casi exclusiva desde la Ley de 21 de julio de 1876) y que constituye, por tanto, parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera

reconocerse pervivencia de la foralidad. La actualización que lleva a cabo el art. 42 a) EAPV supone que la Comunidad Autónoma del País Vasco se sitúa, parcialmente, en la posición que antes ocupaba el Estado, en la medida en que servicios anteriormente estatales han pasado a depender de la Comunidad Autónoma, con la consiguiente necesidad de una financiación sobre la base de un acuerdo entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos. De todo ello resulta que, para examinar la constitucionalidad de las disposiciones que ahora se impugnan, será preciso comprobar si respetan ese elemento de acuerdo que viene garantizado en el Estatuto, reflejando la garantía institucional de la Disposición adicional segunda C.E.

10. En lo que afecta a la composición y procedimiento del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, regulado en los arts. 22 y 28 de la L.T.H., hay que concluir que efectivamente se respecta la garantía constitucional y estatutaria. El Consejo muestra, en cuanto a su composición paritaria, una evidente analogía con la Comisión Mixta prevista en el art. 41.2 e) entre la Comunidad Autónoma y el Estado para el señalamiento de los cupos resultantes del régimen de Concierto Económico; composición paritaria (en este caso representativa de las Instituciones Comunes y los Organos Forales) que posibilita la negociación y acuerdo de las aportaciones de que se trata. La alegación efectuada por los recurrentes consistente en que, al corresponder la Presidencia del Consejo a un miembro representante del Gobierno Vasco (art. 28.5 L.T.H.) éste dispondrá de un voto dirimente en caso de empate, en razón de lo previsto en el art. 12.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo (con lo que el Gobierno Vasco dispondrá en todo caso de una mayoría en el Consejo, imposibilitando así un procedimiento de pacto o acuerdo) se ve contradicha por los mandatos de la Ley, puesto que ésta, en su art. 28.5 prevé que «el Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría absoluta de sus miembros, salvo en aquellos supuestos en que la presente ley exija una mayoría cualificada»; lo que viene a excluir la adopción de acuerdos caso de empate según las previsiones del art. 12.1 L.P.A. La exigencia de una mayoría absoluta supone así que no podrá el Consejo adoptar sus decisiones únicamente sobre la base de la voluntad del Gobierno Vasco, o de los Territorios Históricos, sino que, en cualquier caso, un acuerdo de voluntades será necesario. El que este acuerdo sea global, esto es, entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos, y no con cada Territorio Foral separadamente representa una opción dentro de las que permite el Estatuto de Autonomía, y resulta acorde con la previsión de unos «criterios de distribución equitativa» (art. 42 a) EAPV) de las contribuciones de los Territorios Históricos, al hacer depender la aplicación de esos criterios de una decisión común por parte de los Territorios Forales y de las Instituciones Comunes, de forma que se tengan en cuenta tanto los intereses de aquellos como las necesidades de la Hacienda General del País Vasco.

11. Para resolver sobre la adecuación a los mandatos constitucionales y estatutarios de la intervención del Parlamento Vasco según los arts. 22 y 29 L.T.H. en la fijación de las aportaciones de los Territorios Históricos, adecuación que niegan los recurrentes, conviene examinar separadamente las tres modalidades de esa intervención, frente a la que se aduce el reproche de inconstitucionalidad.

a) Primeramente, los recurrentes estiman que las previsiones del art. 29.1 hacen desaparecer el carácter «pactado» o «convenido» de las aportaciones de los Territorios Históricos exigida por el art. 42 a) EAPV, al preverse que sea el Parlamento Vasco quien adopte la decisión final sobre tales aportaciones, sin intervención ninguna de los Territorios Históricos. Pero ha de tenerse en cuenta que el Parlamento se pronunciará precisamente sobre el Acuerdo adoptado por el Consejo, y en cuya adopción han intervenido los Territorios Históricos; el Parlamento Vasco podrá rechazar el acuerdo en forma de proyecto de ley de artículo único o aprobarlo en su totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase; y si lo rechazase, deberá el Consejo elaborar «un segundo y definitivo Proyecto de Ley que se remitirá al Parlamento para su aprobación» (art. 29.1). La intervención parlamentaria (de rechazo o aprobación en el primer examen; de aprobación —sin otras precisiones— en el segundo examen, si se hubiera rechazado anteriormente) no afecta así materialmente al acuerdo a que hubieran llegado en el Consejo el Gobierno Vasco y los Territorios Históricos, y no hace desaparecer, por tanto, el carácter acordado o pactado de la distribución de aportaciones, ya que, tanto en uno como en otro supuesto, le está vedado al Parlamento introducir modificaciones, por vía de enmienda, en el acuerdo alcanzado. Por otro lado, el que la decisión final venga integrada formalmente por una Ley del Parlamento Vasco aparece justificado por su misma naturaleza, en cuanto afecta tanto a la Hacienda General Vasca como a los Territorios Históricos, disponiendo pues de una eficacia general y no limitada a un Territorio Histórico concreto. Esta fórmula es similar a la adoptada por el art. 41.2 e) EAPV con relación al Concierto económico con el Estado, ya que se prevé la aprobación por ley del cupo correspondiente al régimen de concierto.

b) Un segundo tipo de intervención del Parlamento Vasco es el recogido en el art. 29, apartado 2, de la L.T.H., también impugnado por los recurrentes. Regula este artículo el procedimiento para decidir sobre aquellos aspectos de la determinación de las aportaciones de los Territorios Históricos sobre los que no se hubiera llegado a un acuerdo en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas; y se prevé que sea

el Parlamento Vasco quien lleve a cabo la resolución de las cuestiones discrepantes que existieran, decidiendo sobre los demás en la vía prevista en el apartado 1 del mismo artículo, al que nos referimos más arriba.

A este respecto, la existencia de una vía para resolver aquellas cuestiones en las que los representantes del Gobierno Vasco y los de los Organos Forales no hayan conseguido llegar a un acuerdo, aparece como requisito imprescindible para la misma existencia y funcionamiento de la Hacienda General de la Comunidad Autónoma, y para la viabilidad de ésta, que se vería comprometida si, por falta de acuerdo, quedaran bloqueadas las aportaciones de los Territorios Históricos destinadas a subvenir a las necesidades de las Instituciones Comunes del País Vasco. Dada la necesidad de un procedimiento de este tipo, no resulta injustificado que la actualización del régimen foral en este aspecto se haga consistir en encomendar al Parlamento Vasco -compuesto, según previsión estatutaria, por un número igual de representantes elegidos por cada Territorio Histórico- la resolución de esas controversias. Conviene recordar, además, en este punto, que históricamente, en el Concierto de Alava, se preveía también una fórmula de resolución de discrepancias, que se encomendaba, caso de conflicto entre la Diputación Foral y el Ministerio de Hacienda, a éste último, sin perjuicio del propio recurso contencioso-administrativo (art. 23, Decreto de Concierto Económico de Alava, de 26 de noviembre de 1976). Sin duda, el procedimiento ahora adoptado, al encargar una función similar a un órgano distinto e independiente del ejecutivo viene a suponer, más que una reducción, una garantía añadida al régimen foral históricamente consagrado.

c) Una tercera intervención del Parlamento Vasco, y que es igualmente considerada contraria a los preceptos estatutarios por los recurrentes, es la prevista (en relación con lo dispuesto en la Disposición transitoria segunda) en el apartado 8.º del art. 22 de la L.T.H. Según esta disposición, el Parlamento podrá aprobar, mediante ley de artículo único, y por el procedimiento previsto en el art. 29 de la L.T.H., la metodología de distribución de recursos y determinación de aportaciones que acuerde el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, y que el Gobierno Vasco elevará al Parlamento como proyecto de Ley; tal metodología tendrá una vigencia, como mínimo, para un periodo de tres ejercicios presupuestarios. Como consecuencia, y según dispone el art. 29.4 de la L.T.H., no será necesaria la propuesta anual del Consejo de Finanzas y la correlativa intervención parlamentaria reguladas en los apartados 1 y 2 de ese artículo, «pudiendo elaborarse los Presupuestos del Gobierno y de las Diputaciones Forales en base a las aportaciones que resulten de la aplicación de dicha ley».

Sin duda este procedimiento (desarrollado por la Ley Vasca 7/1985, de 26 de septiembre) supone un mayor automatismo en la fijación de las aportaciones de los Territorios Históricos, en tanto esté en vigor la metodología prevista en la Ley de que se trata, en comparación con el sistema que regulan los apartados 1 y 2 del art. 29 L.T.H., esto es, el acuerdo anual en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y la correspondiente aprobación parlamentaria. No obstante, la forma de elaboración de la metodología (mediante su discusión y acuerdo en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas) y de aprobación en el Parlamento Vasco (según el art. 29.1 y 2 de la L.T.H., es decir, en forma idéntica a la prevista para la aprobación de las aportaciones de los Territorios Históricos) aseguran el carácter convenido o pactado de esa metodología, con intervención de la representación de los Territorios Históricos en su elaboración y propuesta, mediante el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

12. Finalmente, impugnan en un tercer apartado los recurrentes el art. 14.3 de la L.T.H. y la Disposición transitoria tercera de la misma, relativos, el primero, a la armonización fiscal, coordinación y colaboración entre los Territorios Históricos, en relación con el apartado 1.º de la Disposición transitoria impugnada; y el apartado 2.º de ésta, a la coordinación entre Territorios Históricos. Se funda el recurso -como se hace constar más ampliamente en los antecedentes de la presente Sentencia- en que estos preceptos son inconstitucionales por limitar indebidamente las facultades normativas de los Territorios Históricos en materia tributaria.

En cuanto al art. 14.3 y el primer apartado de la Disposición transitoria tercera estiman los recurrentes que son aplicables al legislador autonómico, a la hora de utilizar las posibilidades armonizadoras que le confiere el Estatuto en su art. 41.2 a), las limitaciones que al legislador estatal impone, para el ejercicio de esas posibilidades armonizadoras, el art. 150.3 de la Constitución, al existir un concepto común de «armonización» aplicable a lo previsto en los arts. 150.3 C.E. y 41.2 a) EAPV. La inconstitucionalidad del art. 14.3 L.T.H., radicaría, por un lado, en que contiene un mandato de regulación uniforme por parte de los Territorios Históricos de los elementos sustanciales de los distintos supuestos; y por otro, que prevé la futura entrada en vigor de una ley

de coordinación, armonización fiscal y colaboración que se configura como permanente y de aplicación continuada, en lugar de consistir en actuaciones excepcionales.

El análisis de la aducida inconstitucionalidad requiere tener en cuenta que la Disposición adicional tercera L.T.H. en su primer apartado especifica que «lo preceptuado en el art. 14.3 de esta Ley será de aplicación a partir de la fecha que expresamente se disponga en la ley que sobre "coordinación, armonización fiscal y colaboración" entre los Territorios Históricos, dicte el Parlamento Vasco, al amparo de lo establecido en el art. 41.2 a) del Estatuto de Autonomía». Por tanto, y ante el carácter genérico del art. 14.3, que se refiere sin mayor precisión a «los elementos sustanciales de los distintos impuestos» será esa ley la que habrá de determinar qué se entiende por «elementos sustanciales» que habrán de ser regulados de manera uniforme. El examen de si se ha respetado la garantía institucional del régimen foral en materia fiscal habría de hacerse, pues, respecto a los mandatos de esa ley, sin que quepa un pronunciamiento sobre la cuestión cuando tal ley no constituye objeto del presente recurso, ni ha sido sometida al juicio de este Tribunal.

13. Sobre el segundo aspecto a considerar, es decir, los requisitos que deben reunir las normas de armonización fiscal, coordinación y colaboración entre Territorios Históricos que en el art. 41.2 a) EAPV establece como competencia del Parlamento Vasco, es claro que el Estatuto no exige, respecto a tales normas, los requisitos enumerados en el art. 150.3 C.E. respecto a las normas armonizadoras allí previstas; las previsiones de los arts. 150.3 C.E. y 41.2 a) EAPV difieren tanto en sus términos concretos, como en el régimen y procedimiento de adopción de las disposiciones a que se refieren, como en la naturaleza de los sujetos sobre los que actúan. Si bien los recurrentes estiman que «el intento de regular con carácter general estas intervenciones del Parlamento Vasco puede resultar preocupante» la mera previsión de una futura norma general de este tipo, independientemente de su contenido, no muestra indicios de incompatibilidad con los mandatos del Estatuto de Autonomía, que, por el contrario, prevé, sin especiales requisitos de procedimiento, la existencia de tales normas como supuesto ordinario.

Tampoco puede estimarse la tacha de inconstitucionalidad referida al apartado segundo de la Disposición transitoria tercera, que encomienda al Consejo Vasco de Finanzas Públicas adoptar «cuantos acuerdos conduzcan a una mayor coordinación entre los Territorios Históricos, sin perjuicio de su posterior aprobación por los Organos Forales en cada caso competentes». Entienden los recurrentes que si se pretende atribuir al Consejo Vasco de Finanzas Públicas la facultad de adoptar acuerdos vinculantes para los Territorios Históricos, ello implicaría una limitación a sus facultades normativas que sólo el Parlamento Vasco pueda realizar, según el art. 42 a) del Estatuto de Autonomía. Pero, del mismo texto literal de la Disposición que se impugna se desprende que la clausula final, «sin perjuicio de su posterior aprobación por los órganos forales competentes» salva explícita y suficientemente las competencias de los Territorios Históricos, sin cuyo asentimiento no cabe que resulten vigentes en su ámbito territorial respectivo los mencionados acuerdos. Resulta, por tanto, que no cabe considerar que el Parlamento Vasco haya habilitado al Consejo para adoptar normas vinculantes de coordinación, ni, en consecuencia, para ejercer, ni siquiera transitoriamente, la potestad coordinadora que le reserva el art. 41.2 a) EAPV.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso interpuesto contra los arts. 6.1, 14.3, 20, 21, 22, 24, 28, 29, y Disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiséis de abril de mil novecientos ochenta y ocho.-Firmado: Francisco Tomás y Valiente.-Gloria Begué Cantón.-Ángel Latorre Segura.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez-Picazo y Ponce de León.-Antonio Truyol Serra.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Jesus Leguina Villa.-Luis López Guerra.-Rubricado.