

Disposición adicional cuarta

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

2. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, además de los sujetos legitimados a que se refiere el artículo 75 ter.1, lo estarán también, a los efectos de los conflictos regulados en el artículo 75 bis de esta Ley, las correspondientes Juntas Generales y las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma.

SUSANA GARCÍA COUSO

LETRADA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PROFESORA TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL
(UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS)

APARTADO PRIMERO

Al igual que la disposición adicional tercera, la disposición adicional que ahora se comenta fue incluida en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, por la reforma operada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, por la que se introdujo el conflicto en defensa de la autonomía local^[1].

El apartado primero de la disposición adicional cuarta restringe el conocimiento de los conflictos de competencia por el Tribunal Constitucional, en el caso de que éstos se susciten entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco (esto es, el Parlamento y Gobierno vascos) y las de cada uno de sus territorios históricos (es decir, las juntas generales y las diputaciones forales de cada uno de ellos). En su defecto, dichos conflictos, como así establece el art. 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco^[2] (EAPV), «se someterán a la decisión

de una comisión arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la diputación foral del territorio interesado, y presidida por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una ley del Parlamento Vasco determine»^[3]. Una comisión de carácter permanente, autónoma orgánica y funcionalmente^[4], independiente y exclusivamente sometida a la Ley, cuya única función es la resolución de las cuestiones de competencia que se le formulen respecto de proyectos y proposiciones de ley o normas forales en tramitación, bien en el Parlamento Vasco, bien en las juntas generales, así como también de los conflictos de competencia positivos que se susciten en relación a las disposiciones, resoluciones o actos del Gobierno Vasco o de las diputaciones forales, o negativos por la omisión de unas u otros. Siempre que se solicite por las partes interesadas (Parlamento y Gobierno vasco, juntas generales y diputaciones forales de los territorios históricos)^[5], pues no actúa de oficio^[6].

Se ha dicho sobre la inclusión en la LOTC de esta nueva disposición, que su relevancia, «además de la más obvia o inmediata, como es proclamar la amenidad de la Jurisdicción Constitucional sobre los conflictos competenciales “internos” de la Comunidad Autónoma del País Vasco»^[7], se cifra en dos aspectos: el «reconocimiento expreso de la singularidad del caso de los conflictos competenciales en el seno de la Comunidad Autónoma vasca»^[8] y la solución «a problemas como el que se suscitó en el Tribunal Constitucional en 1987 cuando se inadmitió a una diputación foral, por falta de *locus standi*, un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra una ley del Parlamento vasco que denunciaba la invasión del ámbito competencial propio de los territorios históricos»^[9].

Dentro de los conflictos de competencia de los que conoce la Comisión Arbitral, no se encuentran, como se ha apuntado, aquéllos que tengan por objeto el control de las leyes aprobadas por el Parlamento Vasco o por las juntas generales pues el control de la constitucionalidad de las leyes únicamente corresponde al Tribunal Constitucional^[10]. El propio Estatuto vasco dispone que las leyes de su Parlamento «solamente se someterán al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional» (art. 38.1). De ahí que, tal y como prevé la Ley 13/1994, de 30 de junio, la Comisión Arbitral únicamente pueda conocer de proyectos o proposiciones de ley o de proyectos o proposiciones de normas forales, con carácter previo a la aprobación definitiva por el Parlamento Vasco o las juntas generales^[11]. Por ello, se ha entendido que nada impide «el posterior acceso al Tribunal Constitucional de los territorios históricos frente a leyes autonómicas definitivamente aprobadas»^[12]. Hay quien considera, sin embargo, que, en el caso del conflicto en defensa de la autonomía local, el legislador ha querido que los

conflictos «se resuelvan en la esfera interna del País Vasco»^[13], si bien únicamente los «conflictos de competencia» entre Comunidad Autónoma del País Vasco y sus territorios históricos, y no aquellos que afecten a la autonomía de los municipios y diputaciones forales que no tengan que ver con «cuestiones de competencia», por ejemplo, los relativos al sistema de gobierno local o aspectos financieros, en su caso, al no estar contemplados en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco^[14].

APARTADO SEGUNDO

Al igual que en la disposición adicional tercera apartado segundo, y como consecuencia del reconocimiento constitucional de un peculiar régimen institucional derivado de la tradición histórica reconocida en la disposición adicional primera de la Constitución a los territorios históricos, la Ley prevé un supuesto de legitimación adicional o especial al común, reconocido en el art. 75 ter.1 LOTC^[15]. En efecto, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, además de los sujetos legitimados reconocidos en el citado precepto, lo estarán también, a los efectos de los conflictos en defensa de la autonomía local^[16], las correspondientes juntas generales y las diputaciones forales de cada territorio histórico, siempre que el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma.

De lo dispuesto en el precepto se colige que para la interposición del conflicto sólo se exige el requisito de la necesaria afectación de la ley que se impugna a la Comunidad Autónoma, lo cual ha conducido a pensar a algunos sectores doctrinales que únicamente cabe el planteamiento del mismo contra leyes del Estado^[17]; quedando excluidas, en este caso, según Sánchez Morón, aquéllas que «se refieran tan sólo a las provincias de régimen común y que no sean aplicables a los territorios históricos del País Vasco»^[18]. Para otros, sin embargo, el precepto parece incluir la impugnación tanto de leyes estatales como autonómicas^[19].

Como ha explicado Naranjo de la Cruz, «la falta de cualquier mención a un requisito numérico, como se realiza en los restantes supuestos, junto con el empleo del inciso “las correspondientes Juntas Generales y las Diputaciones Forales *de cada Territorio Histórico*” indica que se trata de una legitimación individual, no conjunta, lo que, por lo demás, constituye una diferencia frente al resto de los legitimados»^[20], que puede encontrar su justificación en los derechos históricos de esos territorios a los que alude la disposición adicional primera de la Constitución.

[1] Capítulo IV del título IV de LOTC.

[2] Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

[3] Art. 39 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Vid. Arts. 5, 6 y 7 de la Ley 13/1994 del Parlamento Vasco, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral. Sobre el art. 39, vid. COBREROS MENDEZONA, E. (2005). La inimpugnabilidad de las resoluciones de la Comisión Arbitral del País Vasco, *Revista de Administración Pública*, 167, Madrid, mayo-agosto, 47-96, y la doctrina allí citada.

[4] Art. 3 de la Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral: «La Comisión Arbitral ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia».

[5] Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral. Artículo 1. «La Comisión Arbitral es el órgano al que, en virtud del artículo 39 del Estatuto de Autonomía, corresponde el conocimiento y decisión de las cuestiones que, sobre la titularidad de competencias autonómicas o forales, le formulen las instituciones comunes o las de los territorios históricos que integran la Comunidad Autónoma y la resolución de los conflictos de competencia que se susciten entre los órganos ejecutivos de unas y otras». Artículo 2. La Comisión Arbitral conocerá en los casos y en la forma que esta ley determina: a) De las cuestiones de competencia que se le formulen respecto de: – Proyectos y proposiciones de ley en tramitación en el Parlamento Vasco. – Proyectos y proposiciones de norma foral en tramitación en las Juntas Generales. b) De los conflictos de competencia positivos que se susciten en relación a las disposiciones, resoluciones o actos del Gobierno Vasco o de las Diputaciones Forales, o negativos por la omisión de unas u otros.

[6] Artículos 45, 46 y 58.1 y 2 de la Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral. Vid. Cobrerros Mendazona, E. (2005). La inimpugnabilidad de las resoluciones..., *op. cit.*, 62-63.

[7] COBREROS MENDEZONA, E. (2005). La inimpugnabilidad de las resoluciones..., *op. cit.*, 66.

[8] *Ibidem*.

[9] *Ibidem*. Vid. AATC 1021 y 1142/1987, de 22 de septiembre y 14 de octubre, respectivamente.

[10] En este sentido García Roca, J. (2000). El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local, en *Justicia Administrativa*, Número extraordinario *La reforma del régimen local*, 21; PORRAS RAMÍREZ, J. M. (2000). El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, *Revista Española de Derechos Administrativo*, 107, julio-septiembre, 373-387; y COBREROS MENDEZONA, E. (2005). La inimpugnabilidad..., *op. cit.*, 67.

[11] Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral: Artículo 44. Mediante el procedimiento sobre cuestiones de competencia la Comisión Arbitral decide sobre la titularidad de las competencias autonómicas o forales que resulten controvertidas con ocasión de un proyecto o proposición de ley o de norma foral. Artículo 45. 1. El Parlamento Vasco podrá plantear cuestiones de competencia con respecto a proyectos o proposiciones de norma foral. 2. Asimismo, las Juntas Generales de los territorios históricos podrán promover cuestiones de competencia con respecto a los proyectos o proposiciones de ley. Artículo 46. Podrán también promoverse cuestiones de competencia por el Gobierno Vasco respecto de los proyectos y proposiciones de norma foral en trámite en las Juntas Generales, y por las Diputaciones Forales respecto de los proyectos y proposiciones de ley que se estuviesen sustanciando en el Parlamento Vasco.

[12] GARCÍA ROCA, J. (2000). El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local, *op. cit.*, 21. A su juicio, «no puede predicarse de aquellas decisiones de un árbitro la nota de cosa juzgada propia de la sentencia de un tribunal, ni menos aún, virtualidad para excluir la jurisdicción de tal órgano constitucional».

[13] SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). Disposición Adicional Tercera, *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, coord. J. L. Requejo Pagés, Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1476.

[14] *Ibidem*.

[15] Artículo 75 ter. 1. Están legitimados para plantear estos conflictos:

El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.

Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.

Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de

aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.

Vid. sobre el citado precepto lo expuesto en el comentario de la presente obra.

[16] Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, se incorporó el denominado conflicto en defensa de la autonomía foral por el que las diputaciones forales y las juntas generales de los territorios históricos podrán defenderla (apartado tercero de la disposición adicional quinta LOTC). Se trata de un conflicto diferente del planteado para la defensa de la autonomía local, por lo que habrá que distinguir entre competencia local o foral para su planteamiento. En la STC 118/2016, de 23 de junio, en la que el Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad del conflicto en defensa de la autonomía foral, se afirma: «Es cierto, que los territorios históricos son, desde un punto de vista estrictamente territorial, “provincias” y, por tanto, tienen la condición de entes locales (art. 141.1 CE), pero también lo es que su condición no termina ahí, teniendo también la de “territorios forales” expresamente reconocidos en la disposición adicional primera de la Constitución. De este modo, los territorios históricos, en su condición de “provincias” a las que hace referencia el art. 141.1 CE (y el art. 2.2 EAPV), son llamados por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a la defensa de la “autonomía local” que la Constitución les reconoce y garantiza (arts. 137 y 140), a través del “conflicto en defensa de la autonomía local” (arts. 75 bis y ss. y disposición adicional cuarta LOTC). Sin embargo, los territorios históricos en su condición de “territorios forales”, a los que se refiere la disposición adicional primera del texto constitucional, son llamados a la defensa de los “derechos históricos” que la Constitución les reconoce y ampara (disposición adicional primera), mediante el “conflicto en defensa de la autonomía foral” (disposición adicional quinta, apartado 3, LOTC)» [FJ 4 d)].

[17] En este sentido, CABELLO FERNÁNDEZ, M. D. (2003). *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Civitas, Madrid, 154.

[18] SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). «Disposición Adicional Cuarta», *op. cit.*, 1477-1478.

[19] SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). «Disposición Adicional Cuarta», *op. cit.*, 1477-1478 y GARCÍA ROCA, J. (2000). *El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local*, *op. cit.*, 20.

[20] NARANJO DE LA CRUZ, R. (2003). *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*, INAP, 61. En este sentido SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001). «Disposición Adicional Cuarta», *op. cit.*, 1477-1478 y GARCÍA ROCA, J. (2000). *El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local*, *op. cit.*, 20, que considera que «el tratamiento normativo, por tanto, que reciben los territorios históricos frente a la ley estatal, una legitimación individual, es más beneficioso y claramente desigual respecto del dispensado a las provincias en las demás Comunidades Autónomas [art.75 ter.1.c)], a las que se las exige su agrupación voluntaria para la consecución de unos cocientes».
