

José Antonio Arratibel Arrondo
Interventor
Oficina de Control Económico
Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritzza

Análisis de la naturaleza jurídica del Consejo Vasco de Finanzas Públicas

RESUMEN/ABSTRACT:

Los elementos definidores de la naturaleza jurídica del Consejo Vasco de Finanzas Pública se desprenden del análisis que se desarrolla en el presente trabajo teniendo en cuenta el derecho positivo, la jurisprudencia y la doctrina científica. Nos encontramos ante un órgano clave para entender la específica configuración jurídica de la distribución de recursos en el seno de la Hacienda Vasca (Hacienda General, Forales y Municipal). Presenta unas características diferenciadoras respecto de otros ordenamientos financieros ya que la razón jurídica sobre la que descansa es el singular sistema del Concierto Económico. En definitiva, la coordinación de la actividad económica, financiera y presupuestaria de los Territorios Históricos y de su sector público con la Hacienda General del País Vasco se instrumenta a través de los acuerdos que se alcanzan en su seno.

The factors which define the legal nature of the Consejo Vasco de Finanzas Pública (Basque Council of Public Finances) emerge from the analysis carried out in this study taking into account positive law, jurisprudence and scientific doctrine. This is a key body in order to be able to understand the specific legal set-up of the distribution of resources within the Basque Treasury Office (General, Regional and Local Treasury Office). It has a number of characteristics that make it stand out from the other financial bodies given that the legal basis on which it hinges is the unique system of the Basque Economic Agreement. In summary, the agreements that are reached in this body coordinate the economic, financial and budgetary activity of the Territories making up the Basque Country and their public sector with the General Treasury of the Basque Country.

CONSEJO VASCO DE FINANZAS PÚBLICAS, HACIENDA GENERAL DEL PAÍS VASCO, HACIENDAS FORALES, DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS, CONCIERTO ECONÓMICO
BASQUE COUNCIL OF PUBLIC FINANCES, GENERAL TREASURY OF THE BASQUE COUNTRY, LOCAL TREASURIES, DISTRIBUTION OF RESOURCES, BASQUE ECONOMIC AGREEMENT

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

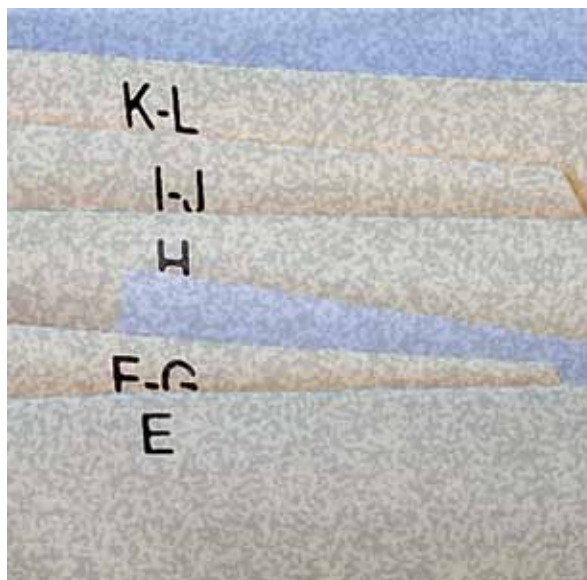
1. INTRODUCCIÓN

Cualquier análisis relativo a la naturaleza jurídica del CVFP ha de partir de la exégesis de su origen y su irrupción en el sistema financiero de Euskadi, teniendo en cuenta el específico ordenamiento jurídico derivado del sistema concierto económico.

Su fundamento jurídico se encuentra en el singular ordenamiento de la Hacienda Vasca que efectúa el bloque de constitucionalidad financiera general (exceptuando el régimen común: disposiciones Adicionales de la CE y Ley Orgánica Financiación de las Comunidades Autónomas es la de 8/1980, de 22 de septiembre (LOFCA) y, en particular Ley 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) y el régimen jurídico derivado del sistema concertado (sucesivas Leyes de Concierdos, Leyes de Cupo etc..) que supone la actualización del régimen financiero foral a favor de las nuevas instituciones (teoría de la novación de los derechos históricos) y su integración en el referido núcleo de constitucionalidad financiera.

La regulación contenida en su Título III del EAPV ha supuesto la creación de una Hacienda Autónoma del País Vasco integrada por las Haciendas de cada uno de los Territorios Históricos (además de las Haciendas Municipales bajo su tutela financiera) y la Hacienda General del País Vasco como propia de las Instituciones Comunes. En este sentido no debemos perder de vista que el artículo 40 del Estatuto de Gernika dispone que la Hacienda Autónoma del País Vasco se crea con un doble objetivo: por un lado, el adecuado ejercicio de las competencias propias de Euskadi y, por otro, asegurar su financiación. Por tanto, las competencias del País Vasco en esta materia deben ser entendidas desde un punto de vista global, es decir, tanto las referidas a las instituciones comunes, como las referidas a los Territorios Históricos.

La doctrina entiende que la Hacienda Pública Vasca contiene dos subsistemas: las relaciones de orden tribu-



tario entre el Estado y el País Vasco; y, la distribución y asignación de recursos entre los niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco derivado de ese sistema; nivel gobierno vasco, subnivel gobiernos forales y, subnivel gobiernos municipales¹.

Por tanto, la articulación jurídica del sistema concertado (como característica diferencial del concepto integrador de Hacienda Vasca) se efectúa en dos niveles mediante los órganos creados al efecto por el sistema concertado actualizado, esto es:

El primero, *ab extra*, con la Hacienda del Estado (Comisión Mixta de Cupo, Comisión de Coordinación, Junta Arbitral, Comisión de Valoración Normativa etc...). Su base jurídica se encuentra en el bloque de constitucionalidad financiera de Euskadi (en el juego las disposiciones adicionales 1º de la CE y la LOFCA, el EAPV y las normas que regulan el Sistema Concertado).

El segundo, *ab intra*, en el seno de la Hacienda Vasca (General y Forales) mediante órganos específicos como Consejo Vasco de Finanzas Públicas, Órgano de Coordinación Tributaria, etc...). Su base jurídica se encuentra en el EAPV, la Ley de Concierto, y, fundamentalmente Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre

¹ Lambarri Gomez, C. y Larrea Jz. de Vicuña, J.L.: "Financiación de las instituciones de la comunidad autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las instituciones del País Vasco." Ed. IVAP-HAEE, Vitoria-Gasteiz, 1992.

Serna de Los Mozos: "Atribución de competencia y asignación de recursos en la Comunidad Autónoma del País Vasco." Ed. Universidad de Deusto-Deustuko Unibertsitatea. ESTE. Donostia 1994. pág. 322.

las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Forales (LTH) como norma que cumple una función estatutaria, puesto que es la norma que completa al Estatuto en todo lo que concierne a la distribución interna de poder, y asimismo determina el régimen económico-financiero interno y las complejas relaciones que se entablan entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas de los Territorios Históricos.

Los principios que inspiran el marco de relación en el seno de la Hacienda Vasca (Haciendas Forales y General) contenidos en la LTH se concretan en los siguientes relativos al sistema financiero²:

- * Principio de autonomía financiera. 14.1 Las instituciones comunes como cada uno de los territorios históricos gozan de autonomía financiera.
- * Principio de coordinación de la actividad financiera: 14.2 LTH establece que la actividad financiera de los Territorios Históricos y de su sector público se ejercerá en coordinación con la Hacienda General del País Vasco³.
- * Principio de coordinación de la actividad presupuestaria: 15.2, 19, 24 y 28 LTH. Se refiere a los procedimientos de presupuestarios y contabilidad pública, así como a la política presupuestaria.
- * Principio de aportación de recursos de las Haciendas Forales a la Hacienda General. Las Haciendas Forales serán las encargadas de la

exacción de los tributos concertados cuyos rendimientos constituirán la fuente ordinaria de ingreso para la Hacienda General. El artículo 16 LTH da cuenta de estas aportaciones a la Hacienda General con el fin de sostener las cargas generales de la Comunidad no asumidas por las instituciones forales.

Precisamente, a los efectos de coordinar la actividad económica, financiera y presupuestaria del sector público correspondiente a las instituciones forales y a las instituciones comunes (art. 14.2 LTH) y articular los principios generales y financieros recogidos en la LTH (15.1, 20.1, 22, 4,7 y 8, 23,1, 24.5, 25.3, 26, 27.3, 4,5 y 6, 29, disposición adicional 2º) se creó el **Consejo Vasco de Finanzas Públicas** (art. 28 LTH).

El concepto de Sector Público Vasco está integrado, por un lado, por el sector público de la CAPV: la Administración General, la Administración Institucional (Organismos Autónomos, Fundaciones, Consorcios, Entes Públicos de Derecho Privado, y Sociedades Públicas en los términos definidos en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco⁴; por otro, por el sector público de cada Territorio Foral (Juntas Generales y las Diputaciones Forales de cada uno de los Territorios Históricos y los Entes Institucionales y Sociedades Públicas de ellos dependientes) en los términos definidos en sus respectivas

² Los principios coordinadores de carácter general están constituidos por: En primer lugar, la delimitación de las competencias de acuerdo con lo previsto en la Constitución y el Estatuto (art. 1). En segundo lugar, las relaciones entre los dos niveles institucionales se basan en los principios de colaboración y solidaridad (art. 2.1). Además, las Administraciones vascas ejercitan sus competencias de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación (art. 2.2). Se garantiza y reconoce la autonomía de los Municipios Vascos para la gestión de sus intereses privativos y administración de sus recursos (art.3). Las Instituciones Comunes no pueden establecer discriminaciones en relación con el reconocimiento o atribución de facultades y competencias (art.4) y en el ámbito de sus competencias el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales pueden suscribir convenios de prestaciones de servicios (art. 5).

³ Lambarri, C. y Larrea J.L.: "Financiación de la Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las instituciones. Las Bases del modelo." IVAP 1992. Considera que "bajo el término actividad financiera no se encuentran incluidas solamente las políticas que suponen entrada de recursos presupuestarios, es decir, el endeudamiento, sino que deben incluirse tanto políticas financieras de operaciones pasivas como activas. En resumen, se deberán coordinar y tanto las políticas de endeudamiento como de depósito o gestión de tesorería y otras análogas."

⁴ Título III ("Organización institucional"), arts. 7 a 23 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Normas Forales de Régimen Financiero y Presupuestario⁵, así como las Entidades Locales y los entes Institucionales y Sociedades Públicas de ellos dependientes.

2. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSEJO VASCO DE FINANZAS PÚBLICAS

Partiendo de la construcción jurídica diseñada por el bloque de constitucionalidad financiera de Euskadi, descrita someramente en el apartado anterior, el art. 28 de la LTH crea el CVFP a los efectos de coordinar la actividad financiera de los Territorios Históricos y de su sector público con la Hacienda General del País Vasco.

A falta de mayor determinación en la Ley, su naturaleza jurídica se deduce de las disposiciones que regulan sus funciones, composición, régimen interno, adopción de acuerdos, procedimiento y discrepancias.

La doctrina entiende que el CVFP es un órgano derivado del sistema concertado, interinstitucional y composición paritaria, competente, fundamentalmente, para el diseño, desarrollo y aplicación del modelo de distribución de recursos derivados del sistema concertado. Su objetivo es servir de instrumento para el adecuado funcionamiento de un modelo de Hacienda articulada en torno a distintos niveles, cuyo principio rector básico es el de riesgo compartido, para cada uno de los niveles que la componen⁶.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional destaca como notas característica del CVFP la exigencia

de una concordancia o acuerdo de voluntades entre las Haciendas Forales y la Hacienda General del País Vasco, la composición paritaria análoga a la Comisión Mixta de Cupo como mecanismo de negociación, el procedimiento de discrepancia como vía para resolver conflictos, asegura el carácter convenido o pactado de la metodología y reparto de las aportaciones y el carácter no vinculante de la coordinación⁷.

Seguidamente vamos a señalar las notas que caracterizan al CVFP como órgano del sistema financiero de Euskadi.

2.1 Órgano administrativo

Teniendo en cuenta las normas que regulan el CVFP puestas en relación con los requisitos que la normativa básica exige para la creación de cualquier órgano administrativo (art. 11 LRJAP) obtenemos una serie de notas que caracterizan este órgano:

En primer lugar, la dificultad de integrarlo en una Administración Pública dada su propia naturaleza jurídica de órgano suprainstitucional derivado del sistema concertado y dependiente de cuatro Administraciones Públicas. De igual manera, no se establece ninguna dependencia jerárquica respecto a dichas Administraciones Públicas.

En segundo lugar, la creación de cualquier órgano administrativo exige la determinación de sus funciones

⁵ Capítulo I del Título Preliminar (arts. 1 a 6) de la Norma Foral 10/1997, de 14 de octubre, de Régimen Económico del Territorio de Bizkaia, el Título I (arts. 5 a 9), de la Norma Foral 17/1990, de 26 de diciembre, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Guipúzcoa y del Título I (arts. 5 a 10) de la Norma Foral 53/1992, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Alava.

⁶ Lambarri Gomez, C. y Larrea Jz. De Vicuña, J.L.: "Financiación de las instituciones de la comunidad autónoma del País Vasco. Las bases del modelo." IVAP, Vitoria Gasteiz 1992... Alberdi Larizgoitia, A.: "El modelo interno de distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco" en la Revista *Ekonomiaz*, nº 5/6 y segunda parte en el nº 7/8. Vitoria-Gasteiz, 1987. Olmos Barrio, F. "Valoración del Cupo desde el sistema interno de distribución de Recursos y en comparación con el Sistema LOFCA de Régimen Común", en Actas V Semana Delegación en Corte de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País. Madrid, 1997, págs.153-154. Cebrian Apaolaza, L.: "Los recursos de la Hacienda General de País Vasco: análisis tributario." Oc. págs. 224 a 296. De la misma autora: "Las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Comunidad Autónoma del País Vasco: principal recurso de la Hacienda General del País Vasco", en Revista Vasca de Administración Pública, nº 38, enero-abril de 1994 y en "Las aportaciones de los Territorios Históricos a la Comunidad Autónoma del País Vasco en la Ley 6/1996, de 31 de octubre," en Revista Vasca de Administración Pública, nº 47 (I), enero-abril de 1997, págs. 51 a 77. Gutierrez, R. y Lambarri, C.: "El modelo de Distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. La Ley de aportaciones para el período 1989-1991", en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 26, enero-abril, Vitoria-Gasteiz 1990. Lambarri, C.: "El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la Ley trienal de Aportaciones". Ed. IVAP-HAEE, Oñati 1991.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1988, de 26 de abril (fundamentos jurídicos 9, 10,11 y 12).



y competencias. El CVFP únicamente tiene atribuidos un listado de “funciones” expreso complementado con una remisión a otras posibles contenidas en la Ley. No se le atribuyen competencias relacionadas con potestades administrativas concretas. Las funciones del Consejo Vasco de Función Pública se agrupan (art. 28LTH) en tres tipos:

1. Determinar, con arreglo a los principios precitados, la distribución de los recursos definidos, en el artículo 20 de la LTH, y en consecuencia, las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General de la Comunidad Autónoma, previstas en el artículo 42.a) del EAPV.
2. El estudio y formulación de propuestas al Gobierno y a las Diputaciones Forales sobre cualquier materia relacionada con la actividad económica, financiera y presupuestaria del sector público vasco que, a juicio del Consejo, precise de una actuación coordinada.
3. Todas las demás que se le encomienden en los distintos preceptos de esta Ley⁸.

Entendemos que se refiere a las siguientes: la coordinación de la actividad financiera: políticas de endeudamiento, gestión de tesorería, anticipos, aplazamientos liquidación de las aportaciones (14, 25.3, 26, 27); coordinación en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública (15.1 y disposición adicional 2º); aprobar la metodología de distribución de recursos y la

determinación de las aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma (20.1, 22, 23.1 y 29); informe preceptivos previos en materia de inversiones conjuntas (24.5); establecer el nivel orientativo de crecimiento de las retribuciones al personal y los gastos de compra de bienes corrientes y servicios en el sector público vasco.

En tercer lugar, no cuenta con una dotación presupuestaria expresa. Un dato significativo en este sentido es que la Memoria explicativa por secciones de los Presupuestos por programas de la Administración General que se acompaña a las Leyes de Presupuestos Generales de la CAPV suele contener, dentro de los objetivos particulares del área de Hacienda y Finanzas, la previsión de prestar el apoyo necesario al CVFP.

2.2 Órgano administrativo colegiado

Siguiendo la definición doctrinal, la composición denota que estamos ante un órgano colegiado en cuanto integrado por un conjunto de personas físicas cuyas distintas voluntades se fusionan en una voluntad superior que es llamada voluntad colegia (acuerdo). Es un órgano colegiado en que predomina su carácter político o dirección política. Además es un órgano administrativo normativo (en cuanto elabora proyectos normativos), deliberante y consultivo. La voluntad política de cada una de las cuatro Administraciones Públicas representadas se debe fusionar en una voluntad superior de con-

⁸ Arts. 14, 15.1, 20.1, 22, 4.7 y 8, 23.1, 24.5, 25.3, 26, 27.3, 4.5 y 6, 29, disposición adicional 2º), Disposición adicional tercera.

formidad con las reglas determinadas por la Ley. Estas reglas son las siguientes:

- * El Consejo está integrado por seis (6) miembros, tres designados por el Gobierno y los otros tres por las Diputaciones Forales a razón de uno por cada una de ellas.
- * El Consejo lo preside un representante del Gobierno Vasco que recae en el Consejero de Economía y Hacienda⁹.
- * El Secretario es un miembro del Gobierno Vasco con la condición de funcionario público, de carrera o empleo que no tendrá ni voz ni voto en las deliberaciones del Consejo y que recae en el Director de Cupo y Aportaciones Financieras¹⁰.
- * La convocatoria para las reuniones del CVFP, corresponde al Presidente, a iniciativa propia, o a petición de cualquiera de los miembros representantes de las Diputaciones Forales y sus reuniones se celebrarán en el lugar que señale la convocatoria.
- * El CVFP puede solicitar todos los asesoramientos y recabar de cualquier órgano de la Administración del País Vasco y de los Territorios Históricos todos los datos que considere necesarios para el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye. El Decreto 568/2009, de 20 de octubre, atribuye a la Dirección de Cupo y aportaciones del Gobierno Vasco la asistencia y el apoyo técnico y administrativo del mismo.
- * El CVFP adopta sus acuerdos por mayoría absoluta de sus miembros, salvo en aquellos supuestos en que la Ley elija una mayoría cualificada.

- * En cuanto a lo no previsto en la LTH o en las normas de funcionamiento interno que el propio CVFP acuerde, en orden al quórum de constitución, deliberaciones y modo de adopción de acuerdos, se regulará por lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. No tenemos constancia de la existencia de un reglamento interno de funcionamiento¹¹.

Por último señalar que de las funciones encomendadas al CVFP se deducen las siguientes materias objeto de acuerdo:

- Coordinación de la actividad financiera: políticas de endeudamiento, gestión de tesorería, anticipos, aplazamientos liquidación de las aportaciones.
- Coordinación en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública.
- * Reparto de recursos del sistema concertado: aprobar la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma.
- * Informe preceptivos previos en materia de inversiones conjuntas.
- * Establecer el nivel orientativo de crecimiento de las retribuciones al personal y los gastos de compra de bienes corrientes y servicios en el sector público vasco.
- * Estudio y formulación de propuestas al Gobierno y a las Diputaciones Forales sobre cualquier

⁹ El Decreto 568/2009, de 20 de octubre, sobre estructura y funcionamiento del Departamento de Economía y Hacienda, otorga al Consejero de economía y Hacienda las facultades de coordinar todos los aspectos comunes del sistema de distribución de recursos derivados del Concierto, sin perjuicio de las funciones propias del CVFP (art.3.2 letra b).

¹⁰ El Decreto 568/2009, de 20 de octubre, asigna al Viceconsejero de Hacienda y Finanzas todas las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración de la Comunidad Autónoma, salvo las conferidas al Gobierno o a otros órganos, referidas al sistema de distribución de recursos derivados de la gestión del concierto y a los aspectos de financiación derivados del mismo. (art.11.1). Al Director de Cupo y Aportaciones Financieras, le corresponde la instrumentación normativa y la interpretación permanente en el seno del CVFP, así como la asistencia y el apoyo técnico y administrativo del mismo (art. 13 letra f y g).

¹¹ A diferencia de otros órganos similares, como el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), no se ha publicado un Reglamento de funcionamiento interno del CVFP. (Reglamento del CPFF aprobado por acuerdo 1/1981, de 20 de agosto y modificado por acuerdos 1/1983, de 29 de julio, 1/2000 de 29 de noviembre, 1/2001 de 27 de julio, 1/2004 de 23 de junio y 1/2006 de 7 de febrero).

materia relacionada con la actividad económica, financiera y presupuestaria del sector público vasco que, a juicio del Consejo, precise de una actuación coordinada, (así como cualesquiera otras medidas que estime de interés para dicha coordinación y el logro de un crecimiento limitado y controlado de los gastos por operaciones corrientes).

3. LOS ACUERDOS

Seguidamente vamos a centrar nuestra reflexión en torno a las notas características (en sentido positivo y/o negativo) que se extraen del análisis del conjunto de normas que inciden en la configuración de la naturaleza jurídica del acuerdo en el seno del CVFP. En definitiva, de qué estamos hablando cuando nos referimos a un acuerdo del Consejo.

3.1 El acuerdo es un pacto en materia financiera derivado del sistema concertado

La singularidad del sistema financiero de la Hacienda Autónoma Vasca incide en el modelo interno de coordinación de su actividad financiera que se basa en la idea del pacto o acuerdo entre ambos niveles institucionales, tal como dispone el bloque de constitucionalidad financiera, la jurisprudencia y la doctrina.

La doctrina y la jurisprudencia han señalado que la expresión *convenir* contenida en el art. 42a) EAPV ha de ser entendida en ese sentido de pacto a acuerdo¹². Su fundamento se encuentra en que la CAPV 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 coordinar la actividad financiera, en sentido amplio, sobre la base del acuerdo

entre la Instituciones Comunes y los Territorios Históricos¹³. En este sentido recordar que las CCAA de régimen común se coordinan con la Hacienda del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 3 LOFCA) y en sus correspondientes Comisiones Mixtas bilaterales.

El CVFP adopta sus acuerdos por mayoría absoluta de sus miembros, salvo en aquellos supuestos en que la Ley elija una mayoría cualificada. En este sentido, resulta esclarecedora la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando señala que queda excluida la posibilidad de adoptar acuerdos en caso de empate. La exigencia de un mayoría absoluta supone que el CVFP no puede adoptar sus decisiones sobre la base de la voluntad del Gobierno Vasco o de de las Diputaciones Forales, sino que, en cualquier caso, es necesario un acuerdo de voluntades¹⁴.



¹² Jimenez Asensio, R.: “El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico.”

¹³ TC 76/1988, de 26 de abril, F.J. 9º.

¹⁴ STC 76/1988, fundamento jurídico 10, el Consejo muestra, en cuanto a su composición paritaria, una analogía con la Comisión Mixta de Cupo del Concierto Económico. La composición paritaria posibilita la negociación y acuerdo de las aportaciones. 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 aquéllos como las necesidades de la Hacienda General del País Vasco.”

De ahí que la Ley no dispone ningún procedimiento específico para resolver las discrepancias entre la Administración de la CAE y las Diputaciones Forales ni para recurrir los acuerdos a diferencia de lo que dispone la norma reguladora de la Junta Arbitral para el Sistema Concertado (**Real Decreto 1760/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco**).

Por tanto, la idea de acuerdo o pacto preside toda la actividad relacionada con el CVFP como parte una de una concertación interna, en el seno del País Vasco, entre los Territorios Históricos y las Instituciones comunes.

3.2 El acuerdo se logra en un órgano colegiado de dirección política y técnica que no queda integrado en ninguna de las Administraciones Públicas

Ya hemos señalado que a composición del CVFP denota que estamos ante un órgano colegiado de dirección política y técnica de la actividad financiera y cuyos acuerdos van a representar la voluntad de la Diputaciones y Gobierno Vasco. Es un órgano colegiado supainstitucional que no queda integrado en ninguna de las Administraciones Pública ni dotada de una estructura organizativa que disponga de medios materiales y

personales específicos para desarrollar sus funciones a semejanzas de los órganos coordinadores del Sistema Concierto.

Los aspectos técnicos (estudios, dictámenes, informes) que contienen los acuerdos son elaborados por las unidades administrativas directamente relacionadas con las materias adscritas a ambos niveles institucionales. Los acuerdos se dirigen a los órganos competentes de las instituciones comunes y forales para su aprobación formal y coordinación de sus respectivos procedimientos de elaboración normativa. La Ley no establece la obligatoriedad de publicar los acuerdos en medios oficiales¹⁵.

Por tanto, el acuerdo es una declaración de voluntad de carácter político (dirección e impulsión política) y técnico de carácter supainstitucional.

3.3 El acuerdo se inserta en un procedimiento complejo de elaboración de normas jurídicas

Para que la pretendida coordinación sea efectiva la ley ha diseñado un procedimiento específico de elaboración de la norma jurídica correspondiente (Ley/Norma Foral) que se inicia por voluntad de cada una de las instituciones forales y comunes, transita por el CVFP (para acordar su contenido) y los ejecutivos (para su



¹⁵ Al contrario de lo que ocurre en el caso de los acuerdos adoptados por el CPFF que son publicados en el BOE y en el de las CCAA. (art. 10 Reglamento).

asunción formal) y finaliza con su ulterior trámite legislativo/normativo (Parlamento Vaso/Juntas Generales).

Es necesaria la producción sucesiva de estos procedimientos conexos, preclusivamente engarzados que se integran en un procedimiento que los engloba cuyo resultado es un procedimiento complejo de elaboración normativa en las materias. La apariencia formal en que culmina el procedimiento no es más que la materialización jurídica de un procedimiento complejo, en cuanto que la aprobación mediante ley (metodología y aportaciones) o Norma Foral (coordinación financiera y económica y presupuestaria) es el último trámite de un proceso condicionado en su validez por los trámites anteriores y, singularmente, por la actividad administrativa en el seno del CVFP.

Este procedimiento administrativo singular se encuentra recogido en una regulación dispersa que arranca en el propio EAPV y las normas del sistema concertado, pasando por la LTH y complementada, entre otras, por la Ley 7/1981, de 30 de junio de Gobierno (en adelante LG) y las Normas Forales de Gobierno de los Territorios Histórico (Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento de las instituciones forales del territorio histórico de Bizkaia; Norma Foral 52/1992, de 18 de diciembre, Organización, funcionamiento y régimen jurídico de la diputación Foral de Alava; Norma Foral 6/2005, de 12 de julio sobre organización institucional, Gobierno y Administración del territorio histórico de Gipuzkoa) y las normas de régimen jurídico presupuestario de las instituciones comunes y forales (Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de Euskadi, Norma Foral 10/1997, de 14 de octubre, de régimen económico del Territorio Histórico, Norma Foral 53/1992, de régimen económico y presupuestario, del territorio de Alava y Norma Foral 17/1990 de régimen financiero y presupuestario del territorio de Gipuzkoa) y finaliza en un procedimiento especial parlamentario (Reglamento Parlamento Vasco 29/12/2008). Este procedimiento para el caso de la dis-

tribución de recursos atiende, básicamente, al siguiente esquema procesal:

- * Inicio, por mandato legal (art. 29.1 puesto en relación el art. 22 LTH), o a iniciativa del presidente y a petición de cualquiera de los miembros representantes de las Diputaciones Forales (art. 28.4LTH);

- * Desarrollo de actividades administrativas en los siguientes ámbitos:

- a) De carácter previo a la reuniones del CVFP en el Consejo de Gobierno de cada Diputación Foral y del Gobierno Vasco para fijar sus posiciones políticas y técnicas (acuerdos en Juntas, Parlamento, solicitud de informes a los departamentos etc..).

- b) En el seno del CVFP y conforme a las normas contenidas en la LTH y la LRJPA, a falta de reglamento de funcionamiento propio (personas: presidente, secretario y resto de representante; procedimiento de elaboración de los actos del órgano: convocatoria, constitución, discusión, acuerdo, acta, aprobación y custodia).

- c) Posteriores a los acuerdos alcanzados al objeto su integración en la normativa propia: se pone en marcha el procedimiento administrativo de cada Administración para su consecución (elaboración de informes, estudios, elaboración de proyectos normativos etc..).

- * Terminación. El procedimiento finaliza con el trámite parlamentario (o en Juntas Generales de cada Territorio Histórico) cuyo resultado es la publicación de una Ley o Norma Foral que incorpora el acuerdo al ordenamiento jurídico financiero.

Este procedimiento específico dota de una innegable singularidad frente al procedimiento habitual de elaboración de normas jurídicas tanto en el ámbito de las instituciones comunes como forales y, por su puesto, de otros ordenamientos financieros. Este procedimiento específico se manifiesta principalmente en que el contenido de la norma (dirección política y técnica) se acuerda con carácter previo a su sometimiento al poder correspondiente de las Instituciones Comunes y forales. En el caso de acuerdos sobre distribución de recursos (metodología y aportaciones) la particularidad estriba

en que, una vez elaborado el proyecto, su tramitación parlamentaria se lleva a cabo a través de un procedimiento de lectura única en el que se encuentra limitado el derecho de enmienda. Por ello, la ley o Norma Foral resultante del proceso actúa como revestimiento formal que introduce el acuerdo del CVFP en el ordenamiento jurídico financiero.

Por tanto, en el curso de este procedimiento complejo (general) de elaboración normativa se encuentra inserto el procedimiento particular para la consecución de los acuerdos del CVFP.

3.4 El acuerdo se produce mediante un procedimiento *ad hoc*

La voluntad de este órgano se forma a través de un procedimiento dispuesto en la propia LTH y en las normas a las que se remite expresamente (capítulo II, título II de la LRJPA) a falta de reglamento propio de funcionamiento. Si la voluntad del órgano se forma prescindiendo de estas normas estaremos ante un supuesto de infracción de normas de procedimiento.

El procedimiento de actuación en el seno del CVFP requiere la realización de una actividad administrativa colegiada tal como dispone el art. 28.4 LTH (composición, designación de presidente y secretaria, convocatoria, quórum de constitución, deliberaciones, lugar de celebración, modo de alcanzar los acuerdos, recabar asesoramiento y datos etc...).

El acuerdo es un acto complejo en cuanto resulta del concurso de la voluntad de los representantes de los cuatro órganos de gobierno. La voluntad tiene un único contenido y se funden para formar un acto único que es el acuerdo.

El procedimiento específico en el seno de este órgano puede ser considerado un incidente dentro de otro procedimiento principal descrito en el punto anterior. En este sentido, podemos considerar los acuerdos como un parte de un procedimiento incardinado en otro superior y complejo.

Los acuerdos del CVFP se recogen en actas que el secretario debe levantar para reflejar las deliberaciones. Tratan de constatar y registrar lo que en la deliberación

se ha acordado y demás particularidades (quórum, asuntos tratados, votación, fecha etc...). Las actas reflejan el conjunto de acuerdos sobre las materias de su competencia. Cada acuerdo da lugar a actuaciones de órganos de las instituciones forales o comunes. Por tanto, podemos decir que estamos ante dos tipos de acuerdos: unos, se refieren al procedimiento de las actividades administrativas relativas a la propia deliberación colegiada, que afecta a la sesión en su conjunto y a todos los acuerdos que fueron adoptados; otros, sólo se refieren a la materia, al contenido técnico sobre el que se ha llegado al acuerdo.

Por tanto, la actividad del CVFP en el procedimiento descrito nos acerca a la categoría de **actividad administrativa de trámite** dentro de un procedimiento especial del sistema interno de coordinación y financiación de la Hacienda Vasca.

3.5 Tipos de acuerdos y efectos jurídicos

Del examen de los posibles tipos de acuerdos que emanan del CVFP puestos en relación con ese procedimiento superior y complejo en que se integran, obtenemos las siguientes conclusiones:

- * Respecto de los acuerdos relativos a la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones se equiparan a los trabajos preparatorios de un proyecto de ley elaborado por el Gobierno Vasco (el Gobierno eleva al Parlamento un proyecto de ley de artículo único que se corresponde íntegramente al acuerdo del CVFP y se tramita mediante un procedimiento parlamentario especial).

Su base legal se encuentra en el art. 22 puesto en relación con el 29 LTH y el procedimiento parlamentario contenido en el Reglamento del Parlamento Vasco. En esta materia, los acuerdos se asemejan a actos de trámite con un carácter vinculante para las administraciones representadas en el Consejo así como para el órgano parlamentario destinatario del acuerdo. Los efectos del acuerdo producen en el Gobierno Vasco y en el Parlamento un efecto de puesta en marcha de sus procedimientos de elaboración normativa. Por tanto, entiendo

que los acuerdos, en esta materia, no son únicamente declaraciones de juicio sino que también de voluntad.

- * Respecto de los acuerdos relativos a la coordinación de la actividad financiera, económica y presupuestaria el CVFP insta al Gobierno Vasco y/o a las diputaciones forales a la elaboración de los oportunos proyectos de Norma Foral para su presentación y aprobación por las Juntas Generales respectivas conforme a los estudios e informes elaborados al efecto.

En esta materia, los acuerdos se asemejan a actos de trámite con un carácter vinculante mucho más devaluado (quasi vinculante) ya que su efectividad (incorporación al ordenamiento jurídico financiero) depende de la voluntad activa de las instituciones forales o comunes. No están dotadas del efecto automático de las anteriores. Por tanto, entiendo que estamos ante declaraciones de juicio y conocimiento técnico.

3.6 El acuerdo no es norma jurídica

De conformidad con las normas citadas en el apartado 3.3. la potestad legislativa/ normativa se atribuyen al Parlamento Vasco/ Juntas Generales de cada Territorio, respectivamente, mientras la potestad reglamentaria corresponde a los ejecutivos.

Subrayar que el concepto de acuerdo es sinónimo de pacto o convenio de carácter político entre los poderes ejecutivos intervinientes y sobre materias tasadas por la Ley, con una doble finalidad: por un lado, distribuir internamente los ingresos del sistema concertado y coordinar la actividad financiera, económica y presupuestaria.

El CVFP adopta acuerdos, término que en ningún caso equivalente a norma, esto es, sus decisiones no tienen valor jurídico, no crean derecho. La Ley no le confiere potestades reglamentarias (recordar que la potestad reglamentaria se encuentra definida para la Administración de la CAE en el art. 59 y ss de la LG y para las Administraciones Forales en sus propias normas de organización y funcionamiento, antes citadas). Estos acuerdos son de carácter interno y no tiene eficacia jurídica externa directa. Su eficacia resultará del acto propio de aprobación/asunción del acuerdo por parte de los ór-

ganos competentes de cada nivel de Gobierno y de sus poderes legislativos/normativos. Cosa distinta es que el CVFP tenga que intervenir necesariamente, por mandato legal, en determinadas deliberaciones para alcanzar acuerdos previos a su incorporación a una norma que ulteriormente dicten los poderes legislativos/normativos correspondientes. Por tanto, carecen de fuerza ejecutiva *per se* y no innovan el ordenamiento jurídico financiero. Son acuerdos de naturaleza política y técnica que requieren un soporte jurídico formal para su incorporación a dicho ordenamiento.

En algunas materias (reparto de recursos arts. 29 en relación con el 22 LTH) el procedimiento para alcanzar acuerdos o resolver discrepancias y elaborar la norma jurídica que les de dote de eficacia frente a terceros es muy detallado. En el resto de materias relacionadas con informes, estudios y propuestas para coordinar la actividad financiera, económica y presupuestaria no dispone de un procedimiento específico.

Por tanto, la incorporación del contenido de los acuerdos del CVFP se produce mediante la (“conversión”) elaboración de la/s norma/s jurídica/ que corresponda/n en relación a la materia objeto de acuerdo y nivel competencial (instituciones comunes y/o forales). La integración formal de los acuerdos en el ordenamiento jurídico, al objeto tener eficacia jurídica externa, en ocasiones deberá ser mediante Ley del Parlamento (eficacia general) o, mediante normas forales (eficacia limitada, al territorio histórico).

3.7 Los acuerdos son actos administrativos con efectos interórganicos

De lo señalado hasta ahora podemos concluir que los acuerdos son, en sentido amplio, una declaración de voluntad de carácter político (pacto) y juicio (contenido técnico) de carácter interno sin eficacia jurídica externa directa, entre los representantes del Gobierno Vasco y las instituciones forales para coordinarse en las materias tasadas por la Ley.

Están dirigidos a los poderes de los gobiernos de la CAPV y de cada uno de los Territorios Forales. Produce sus efectos en las relaciones interórganicas. No dan



lugar a relaciones jurídicas intersubjetivas. Únicamente van dirigidos a las Administraciones afectadas. En sentido contrario, los acuerdos son declaraciones sin trascendencia externa ya que de su contenido no se deduce que puedan crear derechos o imponer obligaciones para los particulares. (art. 55 LRJPA). Los acuerdos son actos que desarrollan su eficacia en el interior de las organizaciones administrativas. El Tribunal Supremo sólo confiere a las resoluciones o manifestaciones de voluntad creadoras de situaciones jurídicas el carácter de actos administrativos a los efectos de enjuiciamiento jurisdiccional. Rechaza por que sea acto administrativo “cualquiera otra declaración o manifestación que, aunque provenga de órganos administrativos no sea por si misma creadora o modificadora de situaciones jurídicas”.

En este sentido, los acuerdos no reúnen los requisitos objetivos y formales que la LRJPA (arts. 53 y ss) establece para que los actos administrativos resulten válidos y produzcan efectos externos a los particulares, ni contienen manifestaciones con trascendencia externa que puedan crear un derecho o imponer una obligación a los particulares.

En definitiva, estaríamos ante actos de carácter interno preparatorios de la actuación de otros órganos de gobierno (Consejo de Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales).

3.8 El CVFP tiene atribuidas funciones

Ya señalamos en el apartado II que la creación de cualquier órgano administrativo exige el cumplimiento de una serie de requisitos entre los que se encuentran la “determinación de sus funciones y competencias”. La competencia de un órgano administrativo se define como la facultad irrenunciable de emanar actos jurídicos atribuidos por la norma jurídica a un órgano administrativo. En este sentido, la LTH únicamente ha atribuido al CVFP un listado de “funciones”. No le atribuye “competencias” expresas en sentido estricto. Las funciones están relacionadas con la actividad y hace referencia a los fines del órgano. La competencia hace referencia a las facultades expresas atribuidas a un órgano para tales fines, a través de aquella se manifiesta al exterior. Es sabido que la competencia no se presume sino que es indispensable que se manifieste como atribuciones expresas de los órganos administrativos a través de una norma jurídica. Puede decirse que, la competencia la constituye el conjunto de atribuciones, funciones y potestades que el Ordenamiento Jurídico atribuye a cada órgano administrativo. Las funciones estarán relacionadas con la actividad preponderante que desarrolla el CVFP.

Lo mismo ocurre en el caso en órganos similares del sistema concertado ya que tanto a la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, la Comisión Mixta del Concierto Económico y la Junta Arbitral no les atribuye competencias sino “funciones”. Por el contrario, en el caso del CPFF de las Comunidades Autónomas la LOFCA dispone que este órgano de coordinación “entenderá de las siguientes materias”.

3.9 Posición jurídica de un particular ante los acuerdos

En general, el derecho administrativo diferencia distintos grados en la situación jurídica de activas de los administrados frente a la administración. Estos derechos gozan de distinta protección (los derechos y libertades de la persona, derecho acceso a archivos y registros, de los interesados etc..).

A nuestros efectos, cuando la Administración pública reciba cualquier escrito de solicitud referida a los

acuerdos del CVFP deberemos saber si estamos ante una petición, queja, solicitud de información, acceso a archivos, o recurso, comunicaciones etc... Los actos son lo que son y no lo que el particular declara en sus escritos. La calificación del escrito dará lugar a la apertura de correspondiente procedimiento. Sea cual fuere, la condición en un procedimiento viene determinado por su condición de interesado (art. 31 LRJA).

IV. CONCLUSIONES

En primer lugar, podemos afirmar que el CVFP es el órgano derivado del sistema concertado, en su relación *ab intra*, competente para coordinar la actividad financiera, presupuestaria y, fundamentalmente, de distribución de los recursos del sistema concertado entre los Territorios Históricos y de su sector público con la Hacienda General del País Vasco.

En segundo lugar, de los elementos definidores de la naturaleza jurídica del CVFP establecidos en el derecho positivo, la jurisprudencia y la doctrina podemos *concluir* que estamos ante un órgano administrativo suprainstitucional de carácter singular (no se puede acomodar a los requisitos generales de los órganos administrativos), mixto (político, normativo, deliberante y

consultivo) y paritario (entre las instituciones forales y comunes), derivado de la actualización del sistema económico concertado y creado al objeto de acordar la distribución de los recursos *ab intra* de la Hacienda Vasca (análoga a la Comisión Mixta de Cupo en su relación *ab extra*), así como para la coordinación de la actividad económica, financiera y presupuestaria de los Territorios Históricos y de su sector público con la Hacienda General del País Vasco.

Por último, los acuerdos del CVFP son declaraciones de voluntad políticas (pacto) y de juicio (técnico) de un órgano colegiado singular, sin valor jurídico y relativas a las funciones de coordinación financiera tasadas por la Ley, entre los representantes de los poderes ejecutivos de las instituciones forales y comunes; están dotadas de un carácter preceptivo y vinculantes (*quasi* vinculante), que forman parte de un procedimiento administrativo singular ordenado por el sistema concertado; dirigidas a los respectivos poderes de gobierno y nunca a terceros; con la finalidad de incorporar su contenido al ordenamiento jurídico financiero, mediante la creación, por aquellos, de las normas jurídicas que correspondan a su nivel competencial.

BIBLIOGRAFÍA

Alberdi Larizgoitia, A.: "El modelo interno de distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco" en la Revista EKONOMIAZ, nº 5/6 y segunda parte en el nº 7/8. Vitoria-Gasteiz, 1987.

Arratibel Arrondo, J.A.: "Bases y principios jurídicos del tránsito de una Hacienda vasca territorial a una Hacienda vasca integrada: órganos e instituciones comunes." Ed. Gobierno Vasco. IVAP-HAEE. 1999. "La coordinación normativa del régimen jurídico presupuestario de la Hacienda Vasca: general y foral" Revista Auditoría Pública nº 40, diciembre 2006.

Cebrian Apaolaza, L.: "Los recursos de la Hacienda General de País Vasco: análisis tributario." "Las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Comunidad Autónoma del País Vasco: principal recurso de la Hacienda General del País Vasco", en Revista Vasca de Administración Pública, nº 38, enero-abril de 1994 y en "Las aportaciones de los Territorios Históricos a la Comunidad Autónoma del País Vasco en la Ley 6/1996, de 31 de octubre," en Revista Vasca de Administración Pública, nº 47 (I), enero-abril de 1997.

Gutierrez, R. y Lambarri, C.: "El modelo de Distribución de recursos entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. La Ley de aportaciones para el período 1989-1991", en Revista Vasca de Administración Pública, nº 26, enero-abril, Vitoria-Gasteiz 1990.

Jiménez Asensio, R.: "El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico." Ed. Revista Vasca de Administración Pública, nº 47 (II), enero-abril 1997.

Lambarri Gómez, C. y Larrea Jz. de Vicuña, J.L.: “Financiación de las instituciones de la comunidad autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las instituciones del País Vasco.” Ed. IVAP-HAEE, Vitoria-Gasteiz, 1992. “Financiación de la Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las instituciones. Las Bases del modelo.”IVAP 1992. “El modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la Ley trienal de Aportaciones”. Ed. IVAP-HAEE, Oñati 1991.

Olmos Barrio, F. “Valoración del Cupo desde el sistema interno de distribución de Recursos y en comparación con el Sistema LOFCA de Régimen Común”, en Actas V Semana Delegación en Corte de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País. Madrid, 1997.

Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1988, de 26 de abril.

Serna de Los Mozos: “Atribución de competencia y asignación de recursos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.” Ed. Universidad de Deusto-Deustuko Unibertsitatea. ESTE. Donostia 1994.

STC 76/1988, de 26 de abril, F.J. 9º.