

# La organización Foral y la revisión de sus actos en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo

JOSÉ LUIS ETXEBERRIA MONASTERIO

Licenciado en Derecho (Especialidad Jurídico Económica)

Universidad de Deusto. Abogado del ICASV

Letrado/Jefe Servicio Asesoría Jurídica Diputación Foral de Bizkaia

---

\* A) El artículo tiene hoy en día una doble razón de actualidad y un propósito ligado a ellas.

1ª La propuesta de suprimir las Diputaciones Provinciales, lo que obliga a diferenciarlas de las Diputaciones Forales, tanto por su distinta Organización, como por sus distintas competencias, como incluso por la distinta forma de revisión jurisdiccional de sus actos administrativos

2ª La segunda, la propuesta de Reforma Constitucional del art 135 de la Constitución española. En la nueva redacción que se propone del art 135 de la Constitución española se cita al Estado, a la Comunidades Autónomas y a la Entidades Locales, a las que se obliga a equilibrio presupuestario. En esa reforma se olvidan los TERRITORIOS FORALES, citados en la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española: “DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

Esa situación de olvido ya se produjo con respecto de la LJCA 29/1998, de 13 de julio que debió ser corregida por el TS en Auto de 15-6-2006 que estableció, la equiparación de los Territorios Forales ,reconocidos en la DA 1ª de la Constitución, a las CCAA por ejercer competencias que en otros ámbitos territoriales corresponden a las CCAA y disponer de competencias pertenecientes al núcleo foral intangible de naturaleza estatal establecidas en el Estatuto vasco tales como las contenidas en el Concierto Económico, o las relativas a carreteras (STC 76/1988; STS de 7-6-1993; 19-5-1 977;3-5-2001; 22-5-2001).

Esa situación de olvido de los Territorios Históricos debería ser resuelta mediante una enmienda que los contemplara explícitamente, reconociendo que no son Entidades Locales

B) El propósito del artículo es por lo tanto es recopilar y comentar esas sentencias tanto del TC, como del TS, que han ido definiendo quienes son los Territorios Forales, cuales su núcleo foral intangible, cual es su naturaleza distinta de las entidades locales, cual es su organización y cuales son sus principales competencias, en especial en materia tri-

Es cuestión candente en el debate político actual, la pretendida reducción de determinadas instituciones de la Administración local, léase Diputaciones Provinciales.

Y el *Deia* del 17-8-2011 da la noticia: Rubalcaba: “Las diputaciones sobran”

*El Correo Español* 17-8-2011 da esta noticia PSOE y PP coinciden en que hay que reformar las diputaciones provinciales Rubalcaba cree que «sobran» y Ana Mato aboga por modernizarlas, en un debate que excluye a las instituciones vascas

Es correcta la exclusión de ese debate de las Diputaciones Forales vascas, que no son meras Diputaciones Provinciales: La especial y privativa naturaleza de las Instituciones Forales, que en el caso de las Diputaciones ha sido juzgada en numerosas ocasiones.

Pretende este artículo recordar que ha sido el Tribunal Supremo quien ha reconocido, perfilado y consagrado mediante su jurisprudencia la particular y privativa organización foral de los territorios históricos vascos, es decir: Las Juntas Generales como órgano normativo y las Diputaciones Forales órganos ejecutivos o de gobierno de los territorios.

Igualmente, ha sido Tribunal Supremo quien ha perfilado cuales han de ser los órganos jurisdicciones revisores de los actos administrativos de las Diputaciones forales según las materias de que se trate, cuestión de particular transcendencia para la ciudadanía que decide recurrirlos.

Recordemos, también, que la doctrina jurisprudencial del Alto Tribunal Español ha sido fijada, en numerosas ocasiones, en contra del criterio que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco había ido estableciendo en sus resoluciones de instancia.

---

butaria equiparable a la estatal y que ha dado lugar a la LO 1-2010, mal llamada del Blindaje del Concierto Económico y al reconocimiento del Concierto Económico en el ámbito de la UE en Sentencia del TJUE de 11 septiembre de 2008.

En definitiva el Tribunal Constitucional, cuya doctrina no va a ser objeto de comentario aquí, y el Tribunal Supremo han recordado que el régimen foral es amparado y respetado en la Constitución de 1978.

## JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA ORGANIZACIÓN FORAL

### A) Las Juntas Generales órganos normativos de representación popular

Las Juntas Generales son verdaderos órganos de representación política cuya función principal es dictar Normas en sus territorios y ejercer el control sobre sus gobiernos (las Diputaciones Forales). En esa Función son iguales a los Parlamentos o Asambleas y no integran la administración pública ordinaria.

1<sup>o</sup>) Dicha naturaleza parlamentaria es reconocida en la STS de 9-12-2009, Ponente: EMILIO FRÍAS PONCE, al estimar el recurso de casación interpuesto por la Diputación Foral de Bizkaia contra la sentencia de 27 de febrero de 2004 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal de Justicia del País Vasco, cuyo fallo estimó en parte el recurso interpuesto por la Administración del Estado contra la Norma Foral 11/2000, de TH de Bizkaia, y anuló determinados artículos confirmando otros.

La cuestión que estimó Tribunal Supremo tenía que ver con el cómputo del plazo de interposición del recurso contencioso administrativo y la aplicación al caso del art. 44 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El artículo reseñado preceptúa que en los litigios entre administraciones públicas, *no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso- administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto,*

*haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada... 3. El requerimiento se entenderá rechazado si, dentro del mes siguiente a su recepción, el requerido no lo contestara.*

*Para la Sala de Instancia, “a estos efectos la expresión Administraciones Públicas tiene un sentido más general que no debe excluir esa posibilidad de requerimiento de derogación y búsqueda de previa composición entre los contendientes y superación de litigios, sino que debe englobar a los sujetos pasivos del proceso que designa el artículo 21.1 a) en la medida en que sean autores de la disposición impugnada”.*

Es decir, el TSJPV declaró que las JJGG eran administración pública y podían ser requeridas para que derogaran sus normas por otra Administración, en el caso la Administración general del estado, pero el Tribunal Supremo no compartió esta interpretación y dejó dicho:

*La Constitución Española reconoce las peculiaridades históricas que por razón del territorio se dan en ciertas áreas geográficas y así lo establece en su Disposición Adicional Primera en relación a los Territorios Históricos del País Vasco y a Navarra, lo que deriva en el establecimiento de un sistema de financiación peculiar que los singulariza respecto al resto de Comunidades Autónomas.*

*El Estatuto de Autonomía del País Vasco se refiere a los Territorios Históricos como titulares del derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco, recogiendo el art. 37 las competencias de los órganos forales, entre las que figuran las relativas al régimen tributario.*

*Reconocida potestad tributaria a las autoridades de los Territorios Históricos Vascos, la naturaleza de las Normas Forales ha suscitado una gran controversia, estando sometido el producto normativo de las Juntas Generales, por la falta de una previsión expresa en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que permita residenciar ante este Tribunal la impugnación de las Normas Forales, al control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para hacer efectivas las exigen-*

*cias de tutela judicial art. 24.1 CE ) y de sometimiento a Derecho de los poderes públicos.*

*Ahora bien, esta circunstancia no puede ser determinante para aplicar a las Juntas Generales lo previsto en el art. 44 de la Ley de la Jurisdicción, porque no son Administración Pública cuando actúan su potestad normativa regulando el régimen tributario. El referido precepto contempla los litigios entre Administraciones Públicas, no entre una Administración Pública y el órgano legislativo foral competente, por lo que el plazo de impugnación debe computarse, tratándose de impugnación de Normas Forales de las Juntas Generales, desde la publicación en el Boletín Oficial correspondiente.*

*Así las cosas, hay que reconocer que el recurso contra la Norma Foral 11/2000, publicada el 30 de diciembre de 2000, por haberse interpuesto el 14 de mayo de 2001, resulta inadmisibile.*

2º) Y es que ya en la STS de de 3 de mayo de 2001, Ponente: JAIME ROUANET MOSCARDÓ, se determinó que las Normas Forales Fiscales son equivalentes a las Leyes tributarias estatales, confirmando en el caso la Sentencia de instancia. Dice sobre lo que ahora nos ocupa:

*UNDÉCIMO.- No goza, en absoluto, de virtualidad el noveno de los motivos casacionales, consistente en la denuncia del principio de legalidad o de reserva legal, habida cuenta que, (a), lo aducido por las recurrentes -es decir, el que la supresión de un beneficio fiscal no puede realizarse mediante un Reglamento, como sin duda lo es la Norma Foral 9/1992- puede llevar al absurdo de considerar inconstitucionales todas las Normas Forales emanadas de los Territorios Históricos, en la medida en que las mismas regulan con toda normalidad materias que en Territorio Común están reservadas a la Ley; (b), ya hemos dejado sentado que el artículo 41.2.a) del Estatuto de 1979 determina que los Territorios Históricos pueden mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, con los límites indicados en tal mismo precepto; (c), aquí estamos ante la presencia de la dero-*

*gación de parte de un artículo de la Norma Foral 9/1991 por una Disposición Adicional de otra Norma Foral, la 9/1992, entre las cuales existe, por tanto, idéntica jerarquía normativa y viabilidad, en consecuencia, para tal abrogación; (d), la citada LTH,27/1 983, tiene reconocido a los Territorios Históricos, en las materias de su exclusiva competencia, como las de estos autos, una llamada potestad normativa de nuevo cuño, que expresamente se distingue de la mera potestad reglamentaria y que se expresa a través de las 'Normas Forales' de las Juntas Generales (ocupando el primer puesto en la jerarquía interna de cada ordenamiento foral), y, si bien dichas Normas Forales tienen una naturaleza reglamentaria (pues las Leyes de la Comunidad Autónoma Vasca emanan sólo de su Parlamento), su posición en el ordenamiento general es singular, pues se ordenan directamente al Estatuto de 1979 y a la Constitución sin intermedio de Ley alguna, ni estatal ni autonómica (dentro del respeto al régimen de concierto con el Estado), que son insusceptibles de invadir el marco reservado con exclusividad a los ordenamientos forales por la Disposición Adicional Primera de la Constitución y por el Estatuto de 1979, de modo que vienen a configurar unos "reglamentos autónomos en sentido propio"; y, (e), la sentencia de esta Sala de 28 de octubre de 1995, reiterando lo acabado de exponer, ha dejado sentado que la competencia tributaria ejercida en los indicados términos aparece configurada, en la doctrina constitucional (S. TC. 76/1 988, de 26 de abril), como "un núcleo intangible, por prescripción estatutaria, del contenido del régimen foral, y resulta ser, por tanto, el mínimo sin el que desaparecería la misma imagen de la foralidad", y, aunque tal regulación debe atenerse a la estructura general impositiva del Estado, respetando los principios generales y las normas de armonización de los artículos 3 y 4 del Estatuto de 1979, supone que las Juntas Generales disfrutan, a través de las Normas Forales, de la plena capacidad para realizar lo mismo que la Ley tributaria estatal, y, en tal sentido, al ser equiparable dicha capacidad normativa del Territorio Histórico, en el ámbito de sus competencias, a la del legislador estatal, el artículo 10.b) de la Norma Foral*

*General Tributaria tiene el mismo tenor que el artículo 10.b) de la LGT, si bien con la puntualización de que la reserva de Ley en el ámbito estatal se convierte en reserva de Norma Foral en el ámbito del Territorio Histórico.*

## B) LAS DIPUTACIONES FORALES NO SON DIPUTACIONES PROVINCIALES OSTENTAN LA POTESTAD DE ORGANIZARSE

1<sup>o</sup>) Fue la sentencia del TS de 7 de junio de 1993, Ponente Excmo. Sr. don Vicente Conde Martín de Hijas, la que por primera vez acepto la específica organización foral y fijó la doctrina de que, dadas las potestades exclusivas de autoorganización de los territorios históricos y las potestades reconocidas a éstos en la Ley 27/1983 de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus territorios históricos, se imponía una organización interna de la Diputación Foral netamente diferenciada de la prevista legalmente para las Diputaciones Provinciales.

Se juzgaba el recurso de Apelación interpuesto por la Diputación Foral de Álava contra la Sentencia de 16 de octubre de 1989 de la Sala de lo contencioso administrativo del TSJPV que había estimado el recurso contencioso administrativo 486/86 contra un Decreto Foral que había designado Director General de Carreteras, Medio Ambiente y Transportes.

Tras una dura y agria crítica a la sentencia del TSJPV, el TS estima el recurso. Leamos parte de la misma:

*Parece como si detrás de los argumentos concretos existiese ya una opción radical de rectificar por vía interpretativa el primario sentido de las normas comunitarias y forales, atribuyendo diferente sentido normativo a elementos ausentes y presentes en ella, en función del resultado interpretativo previamente elegido.*

*En un nuevo argumento complementario de los que se llevan analizados, la sentencia minimiza el significado normativo del dato de la provisión del cargo por*

*libre designación, argumentando al respecto, según se reseñó en su momento, que «la concreta proposición normativa por la que se dispone la provisión del cargo “por libre designación” tampoco comporta la exclusión del régimen jurídico regulador de la relación de servicio profesional con las Administraciones públicas, por cuanto que, de conformidad con la normativa estatal básica aplicable al tiempo de dictado el Decreto foral recurrido -art. 20 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto - el sistema de libre designación constituye un procedimiento común para la provisión de puestos de trabajo adscritos a funcionarios, así como para la provisión de puestos reservados a personal eventual».*

*También este argumento resulta artificioso. Lo es que se desconozca el indudable sentido normativo de la expresión «cargo de libre designación», por el hecho de que entre los puestos asignados a funcionarios, según la legislación estatal, haya algunos para cuya provisión la Ley establezca e procedimiento de libre designación, sin advertir que la Ley estatal, a la que se refiere, alude a «puestos de trabajo», y sin detenerse a examinar si la diferencia de terminología empleada (cargo y no puesto de trabajo) tiene un significado. Y lo es, sobre todo, que el argumento se sustente sobre la base de la Ley 30/1984, que ciertamente era la norma vigente al dictarse el Decreto Foral recurrido; pero que no lo era cuando se dictó la Norma Foral de 7 de marzo de 1983, creadora de las direcciones generales específicas, que es la norma de cuya interpretación se trata. Mal puede pretenderse asignar un sentido a los términos de esta norma, o mejor, rectificar el sentido primario de la misma, a partir de los de una norma estatal que aún no se había dictado.*

*Vamos comprobando hasta aquí, como la sentencia va negando significado a una serie de elementos, que cada uno de por sí, y más añadidos unos a otros, son indiciarios del carácter político del cargo, y vemos que cada uno de los argumentos, con los que se niega el significado del dato, resulta inconsistente a la postre, por lo que, una vez revelada su debilidad, se restablece para cada elemento interpretativo de que se trata el significado que los argumentos de la sentencia le pretendía negar.*

*Por último, se cierra la argumentación del fundamento de Derecho quinto de la sentencia apelada, aludiendo a una pretendida interpretación sistemática de la Norma Foral de 7 de marzo de 1983, cuya enunciación en dicha sentencia, a*



*efectos de nuestro análisis crítico, podemos descomponer en dos partes. Primero se dice que «las direcciones generales aparecen diseñadas como unidades de dirección y gestión de la actividad administrativa prestada en cada área de gobierno de la Diputación Foral»; y a renglón seguido se dice: «de forma que la economía del sistema no exige, por sí misma, que dichos centros incluyan un órgano de desarrollo de la función de gobierno, lo que explica racionalmente que la norma institucional no contemple ningún órgano de carácter político, en línea de mando entre los Diputados forales, como responsables del gobierno de cada área, y las “direcciones generales específicas”, como centros directivos de gestión administrativa».*

*Respecto a la primera parte del argumento, se ha de hacer la observación de que ese pregonado carácter de cargo («unidades de dirección y gestión de la actividad administrativa prestada en cada área de gobierno de la Diputación»), en modo alguno se opone a su posible caracterización como cargo político, pues la función de un cargo tal puede ser perfectamente la que en la sentencia se indica.*

*Pero lo que es más destacable es la existencia de un salto lógico en el argumento, de la primera a la segunda parte, cuando a partir de aquélla se pretende extraer en ésta una determinada consecuencia para la economía del sistema. Del hecho de que el cargo aparezca diseñado en los términos que se dice en esa primera parte del argumento que analizamos, no es dable extraer la consecuencia que se propone en la segunda («de forma que la economía del sistema no exige...», etc.).*

*A parte de ello, esa segunda parte resulta argumen talmente débil. Que «la economía del sistema no [exija], por sí misma, que dichos centros incluyan un órgano de desarrollo de la función de gobierno», no supone de principio que, aunque no lo exigiera, no lo admitiese, y que el concreto órgano cuestionado no pueda tener encomendada esa función de desarrollo de la función de gobierno.*

*Por otra parte, cuando el argumento que analizamos dice: «lo que explica que la norma institucional no contemple ningún órgano de carácter político, en línea de mando entre los Diputados Forales, como responsables del gobierno de cada área, y las “direcciones generales específicas”, como centros directivos de gestión administrativa», se está incurriendo en una cierta petición de principio. Parece darse por sentada la posibilidad teórica de un «órgano de carácter político, en línea*

*de mando», situado en un nivel inferior al de los Diputados Forales; de la inexistencia de un órgano tal se extrae una valoración para calificar a las «direcciones generales específicas». Mas el argumento provoca de inmediato el interrogante de por qué no puedan considerarse a las «direcciones generales específicas» precisamente como «órgano político, en línea de mando», y si no puede considerarse como función de tal la que antes se ha calificado como de «dirección y gestión de la actividad administrativa prestada en cada área de Gobierno de la Diputación». Es difícilmente aprehensible la línea de separación entre la función de «desarrollo de la función de gobierno» (propia, según la sentencia, de un cargo político), y la de «dirección y gestión de la actividad administrativa prestada en cada área de Gobierno de la Diputación» (propia, según la misma sentencia, de un puesto funcional).*

*Ha de concluirse, en suma, que tampoco este último argumento de la sentencia es lógicamente eficaz y convincente para calificar el cuestionado cargo como correspondiente a una relación funcional.*

*Así pues, el fundamento de Derecho quinto de la sentencia, que junto con el precedente son la clave de la calificación del cargo, no resulta convincente.*

*Noveno: En su fundamento de Derecho sexto, la sentencia apelada procede a una verdadera petición de principio, y a una inversión de los términos del problema planteado, que no es otro que el de si, dada la naturaleza del cargo de Director General de la Diputación, es aplicable para su provisión la normativa sobre funcionarios públicos. Es claro que en ese problema la calificación de la naturaleza del cargo es antecedente obligado para, en su caso, y una vez establecida, poder aplicar o no la legislación de funcionarios.*

*La sentencia, sin embargo, invierte los términos y propone que «la aplicación al cargo de Director General de la Diputación Foral de la normativa básica reguladora del régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones públicas -recogidas en la Ley 30/1984, de 20 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública-, permite alcanzar una nítida conclusión sobre la naturaleza del puesto, y consecuentemente, sobre el procedimiento legalmente previsto para su provisión». Tal inversión es argumen talmente rechazable.*

*Pero es que además la explicación, que sigue a ese inadecuado planteamiento, no guarda coherencia con el mismo, que es, no lo olvidemos, el de explicar que la aplicación de la legislación que cita «permite alcanzar una nítida conclusión sobre la naturaleza del cargo». De un planteamiento tal se espera la explicación de qué preceptos de esa legislación dan la clave de esa naturaleza. Y lejos de ello la explicación que sigue es una mera afirmación de la sentencia, que nada tiene que ver con la legislación previamente invocada, y que adolece de un exceso de voluntarismo.*

*En todo caso, conviene observar lo que ya se dejó dicho en otro momento, que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no se había promulgado cuando se dictó la Norma Foral de 7 de marzo de 1983, la que estableció las Direcciones Generales, por lo que mal podía interpretarse la naturaleza del cargo creado por esta Norma Foral por la aplicación de una norma estatal inexistente entonces.*

*La argumentación del fundamento sexto de la sentencia apelada resulta por tanto rechazable. Y ello sentado, quiebra ya la base para exigir que el procedimiento para el nombramiento del cargo debiera ser el establecido en el art. 20.1, b) de la Ley 30/1984, pues para ello es necesario que se trate de un puesto de funcionario y no de un cargo político. Como quiebra asimismo la base del ulterior fundamento de Derecho séptimo, que es continuación del anterior.*

*Décimo: Desvirtuadas las argumentaciones de la sentencia en los fundamentos precedentes, priman sobre ellas las alegaciones apelatorias de la Diputación Foral acerca del carácter político del cargo, cuyas argumentaciones, sintetizadas en el fundamento de Derecho cuarto, hacemos aquí nuestras.*

*Décimo: Desvirtuadas las argumentaciones de la sentencia en los fundamentos precedentes, priman sobre ellas las alegaciones apelatorias de la Diputación Foral acerca del carácter político del cargo, cuyas argumentaciones, sintetizadas en el fundamento de Derecho cuarto, hacemos aquí nuestras.*

*Es convincente que por la peculiaridad organizativa de los territorios históricos del País Vasco (disposición adicional primera de la Constitución Española; arts. 3.º, 24.2 y 37.3 y 4 del Estatuto Vasco y Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre), la Norma Foral de Organización Institucional del Territorio*

*Histórico de Álava, aprobada por las Juntas Generales de Álava de 7 de marzo de 1983, de tan reiterada cita, estableciera la estructura de su organización en paralelo con la del Estado, siendo así el significado relativo de las Direcciones Generales en esa estructura el mismo que el del puesto homónimo en la estructura de la organización estatal; esto es, el de un cargo político de libre designación, y no el de un puesto funcional.*

*Por otra parte, ese carácter se ratifica en la normativa foral ulterior, citada en la apelación de la Diputación Foral, que en este punto constituye un ordenamiento coherente, y que dejaría de serlo de prosperar la tesis de la sentencia.*

*Ha de concluirse por ello que no es aplicable la legislación funcional, y que el cargo político aludido no se comprende en el supuesto del art. 20.1. b) de la Ley 30/1984, por la definitiva razón de que dicho precepto tiene como presupuesto el de que se trate de «puestos de trabajo adscritos a funcionarios», que no es aquí el caso. En consecuencia, al no existir la infracción que decía la sentencia apelada, no se da la nulidad que en ella se declaraba.*

*Por el contrario ha de afirmarse que el nombramiento cuestionado se ajusta correctamente a la normativa aplicable.*

*Se impone por lo expuesto el éxito de la apelación, la revocación de la sentencia apelada, y en su lugar la desestimación del recurso contencioso-administrativo que dicha sentencia estimó en parte.*

2º) Otra frente de discusión sobre la distinta naturaleza de las Diputaciones Forales lo constituyó la obligación o no de contar en sus plantillas con “funcionarios secretarios de habilitación nacional”.

La STS de 19-5-1997, Ponente ENRIQUE CÁNCER LALANNE, estimó el recurso de Casación de la Diputación Foral de Gipuzkoa contra la sentencia de la Sala contencioso administrativo del TSJPV de 18-7-1995 que había desestimado el recurso contencioso por ella interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Función Pública de Administraciones Públicas por la que se aprobaba la relación de puestos de ha-

bilitación nacional entre el que se hallaba el de Secretario de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Se transcribe lo más contundente:

*SEGUNDO.- Para el enjuiciamiento que ahora se realiza es de tener en cuenta que la sentencia impugnada entiende que la competencia que las citadas normas Constitucionales y del Estatuto Vasco reconocen al Territorio Histórico de Guipúzcoa para dotar a su Institución Foral, Diputación Foral de Guipúzcoa, de una organización propia, diferenciada de la que es común de las Diputaciones Provinciales subsistentes fuera de la Comunidad Autónoma Vasca, no llega a permitir la supresión del puesto de Secretaria de la Diputación Foral citada. De ahí la legitimidad de la resolución de la Dirección General de la Función Pública, del Ministerio para las Administraciones Públicas, que anunció como vacante entre los puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local, con habilitación nacional, al de Secretario de la Diputación de Guipúzcoa, y que es el acto origen de este pleito. Y ello en consideración, sintéticamente, a que las funciones de Secretaría, reservadas por el art. 93 de la L.B.R.L. a funcionarios con habilitación de carácter nacional tienen carácter básico, citando al efecto sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de Diciembre, reiterada por la 159/1993, de 6 de Mayo, siendo por tanto de aplicación a todas las Corporaciones Locales, incluso a la Diputación Foral de Guipúzcoa, pues el régimen excepcional que para los territorios Históricos Vascos y sus Instituciones Forales establece la Disposición Adicional 2ª, L.B.R.L., en función de los antes nombrados preceptos de la Constitución y del Estatuto Vasco, solo alcanza al puesto de Intervención y contabilidad tal como se desprende del apartado 10 de esa Disposición Adicional*

*TERCERO.- A la vista de las actuaciones y de la normativa de aplicación la casación debe prosperar, ya que como se dijo en la sentencia de este Tribunal, de 7 de Junio de 1993, no hay ninguna exigencia desde la legislación estatal relativa a la estructura orgánica de la Diputación que imponga una determinada caracterización de los órganos de la Diputación Foral de Guipúzcoa, dado que la competencia de los Territorios Históricos (en aplicación de la Disposición Adicional 1ª.p. 1 de la Constitución, art. 3º.2 y 37,3,a) del Estatuto Vasco), para*

*configurar su propia organización, justifica la autoexclusión de la normativa estatal de Régimen Local, prevista en el apartado 1º de la Disposición Adicional 2ª de la L.B.R.L., respecto de la reguladora de la organización provincial. De modo que si es legítimo que el territorio Histórico de Guipúzcoa en el proceso de actualización general del régimen foral y al objeto de regular la organización de la Diputación Foral, a través de la Norma Foral 3/1984, de 30 de Mayo, sobre Gobierno y Administración de ese Territorio Histórico, complementando la anterior de 26 de Febrero de 1983, sobre Organización Institucional de los Territorios Históricos, haya establecido un modelo de organización construido bajo el principio democrático, en el que las Juntas Generales son el supremo órgano de representación y participación popular, con funciones parlamentarias, de normación y de impulso y control de la Diputación Foral, que realiza las propias del Ejecutivo y que responde ante ellas, organizándose la Diputación con el sistema de departamentalización, bajo la dependencia en cada departamento de un Diputado, previéndose que uno de ellos sea designado por el Diputado General, para actuar como Secretario de la Diputación (Consejo de Diputados), al frente de una dependencia que, conforme al decreto Foral 24/1988, de 28 de Junio, se organiza como Dirección General, con funciones de asistencia al Diputado Secretario, y apareciendo atribuidas las genéricas de asesoramiento jurídico en las materias propias de cada Departamento a su propia Secretaría -arts. 30 y 34, Norma Foral 3/1984-, toda esta organización de la Diputación impone como consecuencia ineludible el desplazamiento de ella de los Secretarios extraídos de entre los funcionarios con habilitación nacional, pues sus funciones no tienen cabida, o no son posibles en dicha organización. Visto que en la misma que reproduce, según se ha expuesto, el modelo constitucional del Gobierno Estatal y el de la Comunidad Autónoma Vasca, no es dable encajar materialmente un cargo configurado de forma que deba ser cubierto conforme a los arts. 88 a 99 de la L.B.R.L., 133 a 166 del D.Legislativo 761/1986, Texto Refundido de Disposiciones Vigentes sobre Régimen Local y Decreto 1174/1987, de 18 de Septiembre, que reglamenta los Cuerpos Nacionales con Habilitación Nacional, por un funcionario inamovible, miembro de pleno derecho del organismo en que actúe, jefe de los servicios jurídicos y del personal, coordinador de las dependencias*

*y servicios, y depositario de la fe pública, ya que incluso en el caso de ser mantenido además del mencionado de Diputado Secretario del Consejo y del de Director General del Servicio a éste adscrito, cuya posibilidad da a entender que es admisible la sentencia recurrida, difícilmente podría desempeñar las funciones que le son propias, al venir en la nueva organización de la Institución Foral las mismas encomendadas a esos otros cargos, con lo que quedaría además por completo desnaturalizado el contenido de ese otro a mantener duplicado en relación a los funciones que caracterizan a esa categoría de funcionarios con habilitación nacional, si se le atribuyeran otras diferentes.*

CUARTO.- *En conclusión, la sentencia impugnada aplicó indebidamente el art. 93,2,a) de la L.B.R.L., pues no tuvo en cuenta lo establecido en el nº 1 de su Disposición Adicional 2ª, que permite a los Territorios Históricos organizar libremente sus propias Instituciones Forales, dando cumplimiento a la Disposición Adicional 1ª de la Constitución, preservando la singularidad misma de ese régimen foral en los aspectos organizatorios, para garantizar el contenido de la foralidad como imagen identificable del que le era tradicional. Lo que comportaba un tratamiento normativo singular dentro del que es básico para las demás Diputaciones Provinciales, respecto de los funcionarios con habilitación nacional.*

3º) Se reitera la doctrina antedicha en la STS de 22-5-2001, Ponente: MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, al estimar el recurso de Casación de la Diputación Foral de Bizkaia contra la sentencia de la Sala contencioso administrativo del TSJPV de 26-11-1994 que estimó parcialmente el recurso de UGT.

El recurso se interpuso contra el Decreto foral 168/1991 de Estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente y Acción Territorial de la Diputación Foral de Bizkaia, en lo que respecta al artículo 38.5 del en cuanto faculta al Jefe de los Servicios Generales a emitir Certificaciones. Se transcribe en parte:

*Quinto.- Las facultades de autoorganización que el artículo 37.3.c) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, el artículo 39 y la Disposición Adicional*

*Segunda de la Ley 7/1985 (por no referirnos a la Ley del Parlamento Vasco 27/1983) han reconocido a los Territorios Históricos les permiten dotarse de una estructura propia que no tiene por qué coincidir con la existente en las Diputaciones Provinciales de régimen común.*

*De hecho, como es bien sabido, el modelo adoptado —así se observa en el caso de Vizcaya al examinar la Norma Foral 3/1 987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Vizcaya—, tras distinguir entre el Órgano Foral de representación y participación popular (las Juntas Generales) y el Órgano Ejecutivo (la Diputación Foral), incorpora para éste una estructura semejante a la existente en las administraciones central y autonómica, según la cual los órganos superiores de la Administración Foral son la Diputación Foral, organizada en Departamentos Forales, el Diputado General y los Diputados Forales, bajo cuya dirección superior se encuentran aquellos departamentos.*

*Este régimen organizativo sui generis, coherente con la competencia que en materia de “organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones” reconoce el artículo 37.3.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, no puede entenderse contrario a, sino respetado por, la Ley 7/1 985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, pues tanto su artículo 39 (“Los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, las disposiciones de la presente Ley les serán de aplicación con carácter supletorio”) como su Disposición Adicional Segunda así lo prescriben. En concreto, esta última Disposición admite, bajo la fórmula clásica del “sin perjuicio”, las peculiaridades forales precisamente en materia de autoorganización con estos términos:*

*“Las disposiciones de la presente Ley, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, se aplicarán en los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, sin perjuicio de las siguientes peculiaridades: 1. De acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución y con lo dispuesto en los arts. 3, 24.2 y 37 del Estatuto Vasco, los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya organizarán libremente sus propias Instituciones y dictarán las*



*normas necesarias para su funcionamiento, sin que les sean de aplicación las contenidas en la presente Ley en materia de organización provincial”.*

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

*[...] la sentencia ahora recurrida. La Sala territorial, al “examinar la cuestión atinente a si la disposición impugnada incurre en nulidad de pleno derecho al propiciar que el Jefe de los Servicios Generales departamentales expida certificaciones, función ésta que, según arguye el sindicato actor, corresponde en exclusiva al Secretario de la Diputación”, acoge la tesis de dicho sindicato en estos términos:*

*“[...] no puede olvidarse que la regulación legal del régimen local en el campo de las competencias ha de tener presente la opción constitucional expresada en el artículo 149.1.18 en favor de una ordenación común; en este sentido interesa destacar que el artículo 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local dispone en su párrafo 2º que: ‘Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al Estatuto funcionarial, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo...’, estableciendo el punto 3 del citado precepto que: ‘Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional: a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo...’.*

*En igual sentido se pronuncia el R.D. 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional al establecer en el artículo 1 apartado a) que son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales la de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, y en el párrafo 2º del citado artículo 1 que ‘la responsabilidad administrativa de las funciones enumeradas en el apartado anterior está reservada a funcionarios en posesión de la habilitación de carácter nacional...’.*

*Por su parte, el artículo 2 en su apartado e) previene que la función de fe pública comprende, entre otras, 'Certificar de todos los actos o resoluciones de la Presidencia y los acuerdos de los órganos colegiados decisorios, así como de los antecedentes, libros y documentos de la entidad'.*

*Las proposiciones normativas antedichas conducen a entender que no le falta razón al sindicato recurrente cuando propugna que la emisión de certificaciones es una función pública incardinada en la fe pública local y que en la Administración Local se confiere a los Secretarios de las Corporaciones Locales; habiendo de concluirse que, al ser la Ley la que atribuye exclusivamente, en un precepto que es básico, la fe pública al Secretario no puede, en consecuencia, atribuirse a órgano distinto, de lo que se sigue la procedencia de declarar la nulidad de pleno derecho del artículo 38.5 de la disposición combatida en la medida en que dicho precepto consigna la posibilidad de expedición de certificaciones por parte del Jefe de Servicio Central de Servicios Generales”.*

*Séptimo.- Dicha conclusión, y el pronunciamiento anulatorio que lleva aparejado, incurre en el error de derecho que denuncia la Diputación Foral recurrente por no respetar la capacidad autoorganizativa de esta Institución Foral, capacidad que le reconocen los preceptos analizados en los anteriores fundamentos jurídicos (especialmente en el quinto).*

*...La legalidad del sistema de atribución de funciones certificadoras (y de otro carácter) a funcionarios sin habilitación nacional fue corroborada por esta Sala del Tribunal Supremo, además de en la sentencia ya citada de 9 de diciembre de 1990, en las de 24 de diciembre de 1992 (recurso 560/1990), 25 de febrero de 1993 (recurso de apelación 10502/90), 28 de septiembre de 1994 (recurso de apelación 7468/92), 12 de junio de 1995 (recurso de apelación 9541/1991) y 24 de junio de 1995 (recurso de apelación 1144/1992), todas las cuales desestimaron la impugnación directa –en el caso de la de 9 de diciembre de 1990– o indirecta del artículo 13.2 citado.*

*Siendo esto así para las corporaciones locales de régimen común, con tanta más razón podrán las Diputaciones Forales atribuir determinadas funciones certificadoras -limitadas, en este caso, a un concreto departamento- a funcionarios distintos*

*del Secretario. Su capacidad autoorganizativa y la especificidad foral que les reconoce la tan citada Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el 39 del mismo texto, al excluir para ellas la “aplicación de las normas contenidas en la presente Ley en materia de organización provincial”, legitiman, a juicio de esta Sala, una regulación como la ahora analizada. El hecho de que la Diputación Foral de Vizcaya extienda esa función a las certificaciones y copias de los documentos archivados y de los asientos de los libros de registro, unos y otros referidos a una unidad organizativa que no se corresponde con las juntas, órganos o entidades locales mencionadas en el artículo 13.2 del Real Decreto 1174/1987, y de que la atribución de la competencia no se haga ad casum sino con carácter general y predeterminado a favor de quien en cada momento ostente la jefatura de la sección correspondiente, con lo que ello supone de excluir la propuesta del Secretario, asimismo exigida por la norma estatal, pueden reputarse particularidades legítimas incluidas en la potestad de autoorganización que ha de reconocerse a aquella Diputación Foral.*

*La consecuencia de cuanto se deja expuesto es que procede estimar esta parte del motivo único de casación invocado por la Diputación Foral.*

## JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA REVISIÓN DE ACTOS FORALES

Como cuestión conexas a la distinta naturaleza de las Instituciones Forales respecto a las entidades que componen la Administración Local, se encuentra a que órganos de la jurisdicción contenciosa administrativa –Sala del Tribunal Superior Justicia País Vasco o Juzgados de lo Contencioso Administrativo– corresponde la revisión de los actos y disposiciones forales, como decíamos al principio cuestión de particular trascendencia para la ciudadanía que decide recurrirlos, así como que sea la una o el otro el órgano competente determinará el régimen de recursos.

Hasta el Auto del Tribunal Supremo de 15-6-2006, Ponente JUAN GARCÍARAMOS ITURRALDE, la cuestión suscitaba interpretaciones diversas.

El Artículo 8. 1 de la LRJCA establece la regla general de que los Juzgados de lo Contencioso-administrativo conocen los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, excluidas las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico.

El Auto que se ha citado establece a cuál o a cuáles de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde la fiscalización de los actos y disposiciones emanados de los órganos de los Territorios Forales

Dice el Auto

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

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

*Finalmente, cuando ejerzan competencias de “régimen foral”, esto es, las que exceden de las propias de una Diputación Provincial y que en un territorio no*

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

## EPILOGO

Para terminar se ha de recordar la Sentencia 76/1988 de 26 Abr. 1988, del Pleno Tribunal Constitucional, Ponente: López Guerra, Luis, que fue la que delimitó el llamado “núcleo intangible de la foralidad”, intangible para el legislador ordinario, cuando dice:

*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 cuál 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) a e), y de las comprendidas en el primer inciso del subapartado 1), «todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto».*

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

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

*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 Feb., 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.*

Como consecuencia de todo lo que se ha dicho, debemos concluir:

1º. Ha sido la Sala Tercera –Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo quien ha consagrando con su jurisprudencia que las Diputaciones Forales no sean Corporaciones Locales de Régimen común, con un Secretario de habilitación nacional, sin organizarse en Departamentos dirigidos por Directores Generales y sin capacidad para certificar sus propios acuerdos.

2º. Es extremadamente importante que también el TS haya determinado que las Juntas Generales no son Administración Pública cuando aprueban Normas Forales Fiscales (equivalentes a Leyes estatales tributarias y no simples actuaciones administrativas) pues con ello evita cualquier duda sobre la vulneración del artículo 106.3 de la Constitución española y 38.3 del Estatuto vasco y posibilita la existencia de la Ley Orgánica 1/2010, que somete esas Normas Fiscales Forales al control Tribunal Constitucional y no al la jurisdicción contencioso administrativa como sería el caso de ser meras las Juntas Generales meras Administraciones y las NF Fiscales simples actuaciones administrativas y no el ejercicio e una potestad tributaria equivalente a la estatal.

3º. También ha sido el TS quien ha reconocido la “naturaleza dual” –local y foral– de las Diputaciones Forales vascas, estableciendo según la materia que se ejerce a que órgano jurisdiccional, bien Sala del TSJPV, bien Juzgado unipersonal, corresponde el control de cada disposición o actuación administrativa de que se trate.

En suma: al TS debemos la consolidación jurisprudencial del modelo foral de los territorios históricos vascos de Alava/Araba; Bizkaia y Gipuzkoa: Juntas Generales, órgano normativo y de participación y representación popular; y Diputaciones Forales, órgano ejecutivo estructurado en Departamentos.