Facultad de Derecho

TESIS DOCTORAL

EL ÁMBITO FINANCIERO DEL CONCIERTO ECONÓMICO VASCO

Edriga Aranburu Agirre

Dirigida por:

Dr. Alberto Atxabal Rada

Dr. Enrique Lucas Murillo de la Cueva

Bilbao, enero de 2023

Deusto
Facultad de Derecho
Zuzenbide Fakultatea

Facultad de Derecho

TESIS DOCTORAL

EL ÁMBITO FINANCIERO DEL CONCIERTO ECONÓMICO VASCO

Edriga Aranburu Agirre

Dirigida por:

Dr. Alberto Atxabal Rada

Dr. Enrique Lucas Murillo de la Cueva

Bilbao, enero de 2023

Firmado:

Dr. Alberto Atxabal Rada Dr. Enrique Lucas Murillo de la Cueva Edriga Aranburu Agirre

Euskara dut ama-hizkuntza; hori dela eta, lerro hauetan euskara erabiliko dudala erabaki dut, tesi hau gorpuzten lagundu didaten pertsona guztiei eskerrak emateko behintzat. Horrela, bidez batez, gure hizkuntzak duen garrantzia azpimarratu nahi dut. Izan ere, buelta asko emanda, doktore-tesi hau gaztelaniaz egingo nuela erabaki nuen.

Ez da erreza horrelako lan bat egitean, lerro gutxitan, behar adinako esker ona adieraztea inguruan izan ditudan pertsonei, laguntza eman didatenei edota, besterik gabe, ulertu nautenei. Beti egongo naiz zuekin zorretan.

Bidea nekeza izan da, gorabeheraz eta oztopoz betea, eta pandemia tarteko, besteak beste. Hala ere, duela lau urte hasitako ibilbideak fruitua eman duelakoan nago, eta lan honen bitartez neure ekarpen xumea egin nahi izan diot euskaldunontzat hain esanguratsua den Kontzertu Ekonomikoari, berau izan baitut ikergai azken urteotan.

Atzera begiratuta ohartu naiz alboan izan ditudan zenbait pertsona ezinbestekoak izan direla tesi hau idazteko. Horiexek dira, hain zuzen ere, ondorengo orrialdeetan aurkituko duzuenaren "errudunak".

Hasteko, esker ona adierazi nahi diot Alberto Atxabal Rada jaunari, berau izan baita urte hauetan guztietan bidea egiten lagundu didan tesi-zuzendaria. Une oro izan zaitudalako ondoan, laguntzeko prest, inoiz ez didazulako hitz txar bakar bat ere esan, eta beti izan duzulako irribarre bat aurpegian: eskerrik asko, bihotzez. Halaber, tesi-zuzendari ere izan dudan Enrique Lucas Murillo de la Cueva jauna aipatu nahiko nuke, hasiera-hasieratik tesia egiteko adorea eman baitit eta borondate eta konpromiso erabatekoak erakutsi baititu beti.

Bestalde, bada beste irakasle bat biziki estimatzen dudana, gaur egun lagun eta lankide dudana: Santi Larrazabal Basañez jauna. Zeuri ere, mila esker bihotzez, bidea egiten hasten laguntzeagatik.

Era berean, ezin dezaket alde batera utzi, hainbat urtetan nire unibertsitatea izan den eta gaur egun lantoki dudan Deustuko Unibertsitatea. Honako hauek gogoratu nahiko nituzke, nigan jarritako konfiantzagatik: CRAI liburutegia, Zuzenbide Fakultatea —baita

fakultate horretako doktoretza-programako arduradunak ere—, eta Deusto Business School.

Ezin ahaztu ditzaket Eusko Jaurlaritzako Artxibo Nagusia, Ituna, Ad Concordiam, Pepe Rubí, Antonio Losilla, Mikel Erkoreka, Jon Garro, Gonzalo Martínez, Javier Arrieta, Pilar Paino, Aitziber Beldarrain, Beñat Markuerkiaga, Sergio Borbolla, Jon Euba, Daniel Etxebarria, Gontzal Fontecilla, Alaitz Zabala, Itziar Casanueva…, eta ziur asko ahaztu ditudan beste hainbat lagun (neure hutsegitea barkatuko duzuelako esperantza dut). Zuoi guztioi ere, mila esker emandako laguntzarengatik, zuengana jo izan dudanean beti gozo-gozo, alai eta zabal hartu nauzuelako.

Kuadrilla, gainerako lagunak eta familia ere eskertu nahiko nituzke. Momentu oro babestearren eta, nola ez, modu batean zein bestean ni jasatearren. Ez da makala, gero! Mila esker, bihotz-bihotzez.

Amaitzeko, niretzako berezia den pertsona bat aipatu nahiko nuke; bidelagun dudana, ulertzen nauena, babesten nauena, neure bikotea dena eta une oro alboan izan dudana: Garazi. Maite zaitut.

Lekeition, 2023ko urtarrilak 11n

Ez onena agian,
Ez ederrena agian,
Zaharregia, txikiegia agian.
-Kirmen Uribe-

ÍNDICE

ÍNDICE **5**

ABREVIATURAS **15**

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN **21**

CAPÍTULO II. EL RÉGIMEN FORAL VASCO **35**

2.1. INTRODUCCIÓN **37**

2.2. LA FORALIDAD CLÁSICA **39**

2.2.1. LAS CARACTERÍSTICAS MÁS RELEVANTES DEL SISTEMA FORAL DESDE EL ÁMBITO FINANCIERO 44

2.2.1.1. LA EXENCIÓN IMPOSITIVA. LA HACIENDA PROPIA 45

2.2.1.2. LA AUTONOMÍA ECONÓMICA Y FINANCIERA DE LOS TERRITORIOS FORALES: LAS FACULTADES DE LAS DIPUTACIONES COMO ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS 50

2.2.1.3. OTRAS CARACTERÍSTICAS 57

2.2.2. LA ABOLICIÓN FORAL 60

2.3. LA IMPLANTACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO. DEFINICIÓN Y ALCANCE **67**

2.3.1. EL CONCEPTO Y LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 72

2.3.2. LA DISPOSICIÓN SEGUNDA DEROGATORIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 78

2.3.3. LA ACTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS 79

2.3.3.1. EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN 81

2.3.3.2. EN EL MARCO ESTATUTARIO 83

2.4. LOS SUJETOS DEL RÉGIMEN FORAL: LOS TERRITORIOS FORALES **89**

CAPÍTULO III. EL CONCIERTO ECONÓMICO HISTÓRICO DESDE LA PERSPECTIVA DEL ÁMBITO FINANCIERO 91

3.1. INTRODUCCIÓN 93

3.2. EL REAL DECRETO DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1877 95

3.3. EL PRIMER CONCIERTO ECONÓMICO. EL REAL DECRETO DE 28 DE FEBRERO DE 1878 99

3.4. EL SEGUNDO CONCIERTO ECONÓMICO. LA LEY DE PRESUPUESTOS DE 29 DE JUNIO DE 1887 104

3.5. EL TERCER CONCIERTO ECONÓMICO. EL REAL DECRETO DE 1 DE FEBRERO DE 1894 109

3.5.1. LA MODIFICACIÓN DEL CONCIERTO DE 1894. EL REAL DECRETO DE 25 DE OCTUBRE DE 1900 113

3.6. EL CUARTO CONCIERTO ECONÓMICO. EL REAL DECRETO DE 13 DE DICIEMBRE DE 1906 115

3.7. EL QUINTO CONCIERTO ECONÓMICO. EL REAL DECRETO DE 9 DE JUNIO DE 1925 121

3.8. EL SEXTO CONCIERTO ECONÓMICO. EL DECRETO DE 29 DE FEBRERO DE 1952 133

3.9. EL SÉPTIMO CONCIERTO ECONÓMICO. EL REAL DECRETO DE 26 DE NOVIEMBRE DE 1976 136

CAPÍTULO IV. EL ACTUAL CONCIERTO ECONÓMICO Y SU ÁMBITO FINANCIERO 141

4.1. INTRODUCCIÓN 143

4.2. EL PROCESO AUTONÓMICO Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA 145

4.3. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA 148

4.3.1. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN 150

4.3.2. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: LOS TERRITORIOS FORALES 162

4.4. EL CONCIERTO ECONÓMICO TRAS LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 163

4.4.1. EL CONCIERTO ECONÓMICO DE 1981 174

4.4.1.1. El ÁMBITO TRIBUTARIO 176

4.4.1.1.1. LOS PRINCIPIOS DE LAS RELACIONES TRIBUTARIAS 178

4.4.1.1.2. LOS TRIBUTOS CONCERTADOS 180

4.4.1.2. EL ÁMBITO FINANCIERO 182

4.4.1.3. LOS ÓRGANOS DE RELACIÓN 185

4.4.1.4. LAS MODIFICACIONES DEL CONCIERTO ECONÓMICO 187

4.4.2. EL CONCIERTO ECONÓMICO DE 2002. El VIGENTE CONCIERTO ECONÓMICO. 193

4.4.2.1. EL ÁMBITO TRIBUTARIO 196

4.4.2.2. EL ÁMBITO FINANCIERO 200

4.4.2.3. LOS ÓRGANOS DE RELACIÓN 203

4.4.2.4. LAS MODIFICACIONES DEL CONCIERTO ECONÓMICO 207

4.5. LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONCIERTO ECONÓMICO QUE INCIDEN EN SU ÁMBITO FINANCIERO 211

4.5.1. EL CARÁCTER PACCIONADO 212

4.5.2. LA AUTONOMÍA EN LA NORMACIÓN Y EN LA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LOS TRIBUTOS CONCERTADOS 217

4.5.3. EL RIESGO UNILATERAL DEL PAÍS VASCO 218

4.5.4. EL RIESGO COMPARTIDO ENTRE LAS INSTITUCIONES VASCAS 220

4.5.5. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS 225

4.5.6. EL PRINCIPIO DE CAPACIDAD 227

4.5.7. LOS PRINCIPIOS FINANCIEROS DEL CONCIERTO ECONÓMICO: EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY DEL CONCIERTO ECONÓMICO 229

CAPÍTULO V. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA TRIBUTARIA Y FINANCIERA DE LAS INSTITUCIONES VASCAS 231

5.1. INTRODUCCIÓN 233

5.2. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA FINANCIERA 238

5.2.1. LAS DEFINICIONES DE LA DOCTRINA Y DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL 239

5.2.2. LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL, PROCEDIMENTAL Y ECONÓMICA 244

5.2.2.1. LA SENTENCIA DEL TJCE DE 6 DE SEPTIEMBRE DE 2006: EL CASO AZORES 251

5.2.2.2. LA SENTENCIA DEL TJCE DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2008: EL CASO VASCO 257

5.3. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES VASCAS Y SU MARCO NORMATIVO 266

5.4. LA SINGULARIDAD DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS DEL PAÍS VASCO 271

5.5. LOS LÍMITES AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES VASCAS 281

5.5.1. LA IGUALDAD 282

5.5.2. LA UNIDAD 284

5.5.3. LA SOLIDARIDAD 285

5.5.4. LA COORDINACIÓN CON LA HACIENDA CENTRAL 287

5.5.5. LA INSTRUMENTALIDAD 292

5.5.6. LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA GENERAL 294

5.5.7. LA COORDINACIÓN CON LA HACIENDA GENERAL DEL PAÍS VASCO 299

CAPÍTULO VI. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD 301

6.1. INTRODUCCIÓN 303

6.2. LA SOLIDARIDAD Y LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 305

6.3. LA SOLIDARIDAD EN EL ÁMBITO FINANCIERO DEL CONCIERTO ECONÓMICO 310

6.4. LAS CRÍTICAS A LA ARTICULACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL CONCIERTO ECONÓMICO 313

CAPÍTULO VII. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA 321

7.1. INTRODUCCIÓN 323

7.2. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA 325

7.2.1. EN EL MARCO PREVIO A LA CRISIS FINANCIERA DE 2008 325

7.2.2. EN LA CRISIS FINANCIERA DE 2008-2012 329

7.3. LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 135 337

7.4. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 341

7.5. LA LEY ORGÁNICA QUE DESARROLLA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 351

7.5.1. EL DÉFICIT PÚBLICO 357

7.5.2. LA DEUDA PÚBLICA 359

7.5.3. EL PERIODO TRANSITORIO 361

7.5.4. EL PROCEDIMIENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE DEUDA PÚBLICA 363

7.5.5. LAS MEDIDAS PARA ALCANZAR EL OBJETIVO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA 364

7.5.5.1. LAS MEDIDAS PREVENTIVAS 365

7.5.5.2. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS 366

7.5.5.3. LAS MEDIDAS COERCITIVAS 372

7.5.6. EL CONTROL CONSTITUCIONAL 376

7.6. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL MARCO VASCO 377

CAPÍTULO VIII. LA TUTELA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES LOCALES 389

8.1. INTRODUCCIÓN 391

8.2. LA AUTONOMÍA LOCAL 392

8.3. EL CONCEPTO Y EL ALCANCE DE LA TUTELA FINANCIERA 397

8.4. LAS LIMITACIONES A LA TUTELA FINANCIERA 400

8.4.1. LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA 401

8.4.2. EL PRINCIPIO DE UNIDAD ECONÓMICA 402

8.4.3. EL ENDEUDAMIENTO Y LAS OPERACIONES DE CRÉDITO 403

8.4.4. EL INTERÉS GENERAL 405

8.5. LA TUTELA FINANCIERA EN EL ÁMBITO VASCO 405

8.5.1. MARCO JURÍDICO ESTATAL APLICABLE 405

8.5.2. MARCO JURÍDICO VASCO APLICABLE 409

8.5.3. LAS DECISIONES DE LA COMISIÓN ARBITRAL DEL PAÍS VASCO 412

8.5.4. LA LEY 2/2016, DE 7 DE ABRIL, DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI 423

CAPÍTULO IX. EL CUPO COMO CONTRIBUCIÓN DEL PAÍS VASCO A LAS CARGAS DEL ESTADO NO ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO 433

9.1. INTRODUCCIÓN 435

9.2. EL CONCEPTO DE CUPO 438

9.3. LA DETERMINACIÓN DEL CUPO DEL AÑO BASE 441

9.3.1. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO: GASTOS 443

9.3.2. LAS CARGAS ASUMIDAS POR EL PAÍS VASCO 445

9.3.3. LAS CARGAS NO ASUMIDAS POR EL PAÍS VASCO 448

9.3.4. EL ÍNDICE DE IMPUTACIÓN 453

9.3.5. LOS AJUSTES FINANCIEROS 459

9.3.5.1. EL AJUSTE A CONSUMO EN EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO 462

9.3.5.2. EL AJUSTE A CONSUMO EN LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN 471

9.3.5.2.1. LOS IMPUESTOS SOBRE ALCOHOL Y BEBIDAS DERIVADAS Y SOBRE PRODUCTOS INTERMEDIOS 472

9.3.5.2.2. EL IMPUESTO SOBRE LA CERVEZA 477

9.3.5.2.3. EL IMPUESTO SOBRE HIDROCARBUROS 477

9.3.5.2.4. EL IMPUESTO SOBRE LAS LABORES DEL TABACO 478

9.3.5.3. EL AJUSTE EN LOS IMPUESTOS DIRECTOS CONCERTADOS 481

9.3.6. LAS COMPENSACIONES 482

9.3.6.1. LOS TRIBUTOS NO CONCERTADOS 483

9.3.6.2. LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DE NATURALEZA NO TRIBUTARIA 484

9.3.6.3. EL DÉFICIT PÚBLICO O SUPERÁVIT 485

9.3.6.4. EL COSTE ASOCIADO A LOS PROGRAMAS Y ACTUACIONES PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DEL TRABAJO, EL EMPLEO Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL 487

9.3.7. EL CUPO LÍQUIDO 488

9.4. EL CÁLCULO DEL CUPO DE LOS DEMÁS AÑOS DEL QUINQUENIO 490

9.4.1. EL ÍNDICE DE ACTUALIZACIÓN 493

9.4.2. LA LIQUIDACIÓN DEFINITIVA DE LOS CUPOS LÍQUIDOS 496

9.5. LA FINANCIACIÓN CONJUNTA DE INVERSIONES 501

9.6. LOS MECANISMOS PARA RESOLVER LAS DISCREPANCIAS EN EL CÁLCULO DEL CUPO Y EL ACUERDO DE 2017 503

9.7. LA FUTURA LEY QUINQUENAL 510

CAPÍTULO X. CONCLUSIONES 513

BIBLIOGRAFÍA 533

APÉNDICE NORMATIVO 573

APÉNDICE DE JURISPRUDENCIA 597

ABREVIATURAS

BOB: Boletín Oficial de Bizkaia.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

BOG: Boletín Oficial de Gipuzkoa.

BOPV: Boletín Oficial del País Vasco.

BOTHA: Boletín Oficial del Territorio Histórico de Araba/Álava.

CA: Carga asumida.

CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco.

CC.AA.: Comunidades Autónomas.

CE: Constitución española.

CNA: Carga no asumida.

CPFF: Consejo de Política Fiscal y Financiera.

DAP: Disposición Adicional Primera.

DOCE: Diario Oficial de la Comunidad Europea.

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea.

EA: Estatuto de Autonomía.

EAPV: Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

FJ: Fundamento Jurídico.

G: Gastos.

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido.

IVAP: Instituto Vasco de Administración Pública.

LCE: Ley del Concierto Económico.

LILE: Ley 2/2016, de 7 de abril, de las Instituciones Locales de Euskadi.

LOEPSF: Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

LOFCA: Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

LORAFNA: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

LOTC: Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

LTH: Ley de Territorios Históricos.

MEDE: Tratado sobre el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

PEC: Plan de Estabilidad y Crecimiento.

PIB: Producto Interior Bruto.

REALA: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STJCE: Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

STSPV: Sentencia del Tribunal Superior del País Vasco

TAV: Tren de Alta Velocidad.

TC: Tribunal Constitucional.

TCE: Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

TECGE: Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del Euro.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

TS: Tribunal Supremo.

TSPV: Tribunal de Justicia del País Vasco.

TT.HH.: Territorios Históricos.

UE: Unión Europea.

VV.AA.: Varios autores.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

La situación económica que padecemos, mayormente originada por la pandemia de la COVID-19, la inflación generada por la posterior reactivación económica y las consecuencias de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, ha dotado de un verdadero protagonismo a las diferentes administraciones públicas, pues mediante sus intervenciones y a través de las diferentes medidas tomadas con el objetivo final de paliar los efectos de la crisis económica y sanitaria que asola al mundo entero, han tenido que implementar políticas públicas que se financian, al fin y al cabo, con recursos económicos y financieros que provienen de la ciudadanía.

De esta forma, los diferentes ingresos y gastos públicos están teniendo una relevancia importante en la toma de decisiones de la totalidad de las administraciones para hacer frente a la COVID-19, la crisis de la energía o la inflación, siendo muy importante el papel que el Gobierno de España está teniendo en todo ello, auspiciado por los fondos europeos que está percibiendo. Todas estas medidas también están afectando a las diferentes administraciones autonómicas o incluso locales, ya que tienen que hacer frente a todos estos retos y amenazas.

A nivel de País Vasco, el Gobierno vasco, las Diputaciones forales de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa[1], así como los distintos ayuntamientos también están adecuando sus políticas para tales fines, y todo ello es posible gracias al sistema de Concierto Económico del que disponen. Por ejemplo, en la actual coyuntura de crisis sanitaria, económica y social el Concierto Económico es de suma importancia como sistema de financiación propio del País Vasco, pues en virtud de este se establecen y regulan, entre otras, las relaciones financieras entre la comunidad autónoma y el Estado español.

El Concierto Económico es una de las instituciones más importantes que en la actualidad tiene y mantiene el País Vasco, siendo, además, uno de sus derechos históricos y uno de los pilares fundamentales de su autogobierno[2], y es el instrumento necesario para que

[1] España. Ley 19/2011, de 5 de julio, por la que pasan a denominarse oficialmente "Araba/Álava", "Gipuzkoa" y "Bizkaia" las demarcaciones provinciales llamadas anteriormente "Álava", "Guipúzcoa" y "Vizcaya", publicada en el *BOE*, núm. 160, de 6 de julio de 2011, p. 71349.

[2] Una encuesta realizada por el Centro de Documentación e investigación ITUNA al alumnado de la UPV así lo recoge también: "El Concierto Económico representa uno de los pilares del autogobierno vasco, y

las diferentes administraciones vascas puedan gestionar y regular sus ingresos tributarios para hacer frente al gasto público y para que el sistema financiero vasco se regule adecuadamente.

Las haciendas vascas ayudan al desarrollo del país mediante la recaudación de ingresos, y, con un adecuado presupuesto de las diferentes administraciones públicas, velan por la ejecución de las inversiones y la realización de los gastos públicos necesarios. Por todo ello, es importante analizar en qué consiste el sistema de Concierto Económico desde sus dos vertientes: su ámbito tributario y su ámbito financiero.

Es cierto que históricamente el ámbito tributario del Concierto Económico ha sido analizado en detalle, pues los tributos son el eje fundamental de las diferentes haciendas, aunque no es del todo adecuado centrarse exclusivamente en los tributos y no en la ordenación de los gastos e ingresos que tienen las diferentes administraciones, es decir en su ámbito financiero, para entender adecuadamente el funcionamiento del sistema, pues la relevancia del ámbito financiero del Concierto Económico se puede observar en cualquier situación económica; sin embargo, sobresale en circunstancias, como las actuales, de desequilibrio económico.

A pesar de que la doctrina ha analizado minuciosamente el sistema de Concierto Económico, los estudios se han centrado en los aspectos tributarios del Concierto Económico principalmente, dejando a un lado un análisis en profundidad del ámbito financiero. Se hace preciso, pues, abordar, con la exhaustividad propia de una tesis doctoral, el ámbito financiero del Concierto Económico.

Es por ello por lo que esta tesis, que parte de un exhaustivo análisis de los textos legales que han precedido a la Ley 12/2002 de 23 de mayo, la vigente Ley que regula el Concierto Económico, tiene como objetivo analizar y, además, dar el protagonismo que

así lo percibe también la amplia mayoría del alumnado analizado. La suma de quienes lo consideran como muy o bastante importante para la autonomía vasca alcanza el 88,9% de la muestra, mientras que solo un 9,6% considera que tenga poca o ninguna importancia". En ERKOREKA, M., GARCÍA RABADÁN, J., y GARRO, J., *Conocimiento y opinión del alumnado de la UPV/EHU sobre el Concierto Económico: resultados de la encuesta Ituna 2021,* Ad Concordiam, Bilbao, 2022, p. 32.

se merece a su ámbito financiero. Es de suma importancia, especialmente en los tiempos que estamos viviendo, estudiar la dimensión financiera del Concierto Económico puesto que la regulación de los gastos y de los ingresos públicos de las administraciones vascas van a incidir en el día a día de toda su ciudadanía.

Respecto al ámbito financiero del Concierto Económico, debo constatar la posición dentro de la doctrina y de la jurisprudencia de una corriente de pensamiento que cuestiona la propia existencia de un ámbito financiero del Concierto al entender que históricamente el Concierto Económico ha sido de utilidad exclusivamente para la regulación de los diferentes tributos concertados. Evidentemente, mi punto de vista es diametralmente opuesto a esta posición. No se puede obviar el ámbito financiero del Concierto Económico, no hablar de ello y negarlo, basándose en la dicción literal de los diferentes textos legales que hacen mención al Concierto Económico, como puede ser el Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1979 o las mismas Leyes que han regulado (y regulan) el Concierto Económico y, por qué no, la Constitución española de 1978, aunque esta última lo haga de una forma "indirecta" al referirse a los derechos históricos en global.

Como se verá, la postura que defiende que el sistema de Concierto Económico carece de un ámbito financiero parte de la hipótesis de que Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco no menciona expresamente que el Concierto Económico regule las relaciones financieras entre el País Vasco y el Estado. Hipótesis que, tal y como se pretende abordar y argumentar, no es del todo acertada, al ser el Concierto Económico el sistema que regula, entre otros, los flujos financieros que derivan del pago del cupo, así como los principios financieros que dan sentido a la totalidad del sistema de Concierto Económico. El hecho de que se cuestione el cariz financiero que tiene el Concierto, hace también dudar de si la protección que le brinda la Constitución española, al ser un derecho histórico reconocido y amparado por esta, se puede ampliar al ámbito financiero del Concierto Económico, cuestión que también se quiere plantear en esta tesis.

Cabe decir que este trabajo no aborda, aunque sí menciona, el Convenio Económico de la Comunidad Foral de Navarra, porque desborda el objeto de esta tesis, si bien sus conclusiones podrían extrapolarse al sistema financiero navarro.

Los territorios vascos, históricamente, se han dotado de herramientas de poder de decisión, de gestión y han tenido –y tienen– la posibilidad de ordenar sus ingresos y gastos públicos con una amplia autonomía e independencia respecto al Gobierno central. De esta forma, desde la etapa foral, los territorios vascos han mantenido sus instituciones propias con las que han sido capaces de implementar políticas públicas para el conjunto de la ciudadanía vasca.

Para llevar a cabo las diferentes prerrogativas forales que han detentado los territorios vascos, las administraciones vascas, inicialmente los ayuntamientos, y seguidas de las Diputaciones forales, han establecido y recaudado diferentes tributos en sus respectivos territorios, y han contado, y cuentan en la actualidad, con la competencia sobre su recaudación. Con ello, tenían –y tienen– plena potestad para encargarse del gasto público en sus respectivos territorios, sin una injerencia "excesiva" por parte del Gobierno central, situación que también se ha mantenido con la implementación del Concierto Económico. Con la matización que hago sobre la injerencia, quiero subrayar que, aunque el sistema, como se indicará en infinidad de ocasiones, se basa en el pacto entre las diferentes administraciones, hay, en la actualidad, limitaciones que el Estado tiene capacidad para imponer en la regulación financiera y tributaria, que no son ajenas al Concierto Económico y que son de obligado cumplimiento para todas las administraciones. Por mencionar algunas, son el caso del cumplimiento del artículo 135 de la Constitución española, la igualdad, el interés general, la tutela financiera, el principio de solidaridad interterritorial, etc. Todas estas cuestiones se estudiarán en los próximos capítulos.

Desde los inicios del Concierto Económico, las administraciones vascas han seguido revindicando sus legítimos derechos forales, pero, finalmente, sin renunciar a ellos, se han centrado en impulsar, poner en valor y desarrollar el sistema de Concierto Económico como uno de los derechos históricos que en la actualidad se mantiene.

La normativa aplicable a esta materia ha ido variando durante los últimos años, tal como lo ha hecho, incluso, la estructuración jurídico-administrativa del Estado español. Por lo tanto, desde un punto de vista jurídico, se tiene que entender el sistema de acuerdo con el momento histórico en que se desarrollaba, pues no han sido ni son las necesidades de las administraciones vascas en la actualidad las mismas que, por ejemplo, hace cien años. La legislación, igualmente, ha evolucionado. Con ello quiero decir que todo ataque, reproche, cuestionamiento o incluso defensa que se haga del Concierto Económico ha de tener en cuenta esa vertiente histórica, pues en la actualidad es injusto o incluso falso querer justificar algo (o no) del Concierto Económico sin que se tenga siempre en cuenta el momento histórico en el que se ha desarrollado.

De esta forma, en mi opinión, hay un momento histórico importante que constituye un punto y aparte en todo lo relativo al sistema de Concierto Económico, y es la Constitución española de 1978 y el Estado autonómico que surge de esta. En lo que se refiere a la financiación de las Comunidades Autónomas se van a diferenciar las Comunidades Autónomas de régimen común y las Comunidades Autónomas que tienen un régimen foral, como es el caso vasco y el navarro. Estos dos sistemas, como se verá, conviven en la actualidad y funcionan de una manera autónoma entre sí e incluso son antagónicos en algunas cuestiones, como es el caso de la recaudación de los tributos o en las consecuencias financieras que derivan del sistema. Con esto no quiero decir que un sistema sea mejor que el otro, pues son diferentes, pero sí creo que es de suma importancia poner en valor al Concierto Económico y más a su ámbito financiero, pues, tal como he dicho antes, es el eje fundamental del autogobierno vasco y con él se nutren las diferentes administraciones vascas en primer término y la ciudadanía vasca en última instancia.

Por consiguiente, el sistema de Concierto Económico, en contraposición al sistema de régimen común, se basará en el principio de riesgo unilateral, principio financiero que versa sobre la responsabilidad de dirección unilateral que tienen las administraciones vascas a la hora de gestionar sus ingresos y sus gastos. Mediante el sistema de Concierto Económico, los Territorios Históricos, a través de sus Diputaciones forales, serán los que

recauden los tributos concertados, y por ello el País Vasco, mediante el Gobierno vasco, abonará una cantidad denominada cupo al Estado, por los tributos que este no recaude en territorio vasco. A su vez, el Estado no sufraga ninguna merma que puedan tener las administraciones vascas si con la recaudación obtenida no pueden hacer frente a sus gastos públicos y al pago del cupo correspondiente. El sistema de régimen común no es de riesgo unilateral, pues mediante otro principio que rige el sistema tributario y financiero español, el de necesidad, cada comunidad autónoma percibe unas cantidades preestablecidas para sufragar su gasto público, y, en última instancia, si para la Comunidad Autónoma no le es suficiente, el Estado ayudará a sufragar sus gastos públicos.

Por lo tanto, las administraciones vascas son responsables en la toma de decisiones que afecten al sistema tributario y financiero vasco, pues son ellas, y nadie más, las que tendrán que hacer frente a los efectos, buenos o malos, de la recaudación de los tributos, así como de otros posibles ingresos que tengan, como puede ser la figura del endeudamiento.

De esta forma, es importante estudiar el alcance de la capacidad con que cuentan en la actualidad las instituciones vascas en el marco del ámbito financiero del Concierto Económico. Habrá que analizar, por ejemplo, aspectos financieros que en el día a día inciden en las administraciones vascas. Así pues, el cálculo y el pago del cupo ha ido variando a lo largo del tiempo, pasando de ser, al principio, una cuantía que se calculaba y se pagaba en virtud de las cantidades que el Estado dejaba de recaudar en los Territorios Históricos vascos a ser un importe que tiene en cuenta las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco. El reconocimiento explícito por el TJCE de que los territorios vascos tienen autonomía económica y financiera, acorde con la legislación comunitaria, ha contribuido también a fortalecer el ámbito financiero del Concierto Económico.

Este reconocimiento no ha sido considerado, en cambio, desde mi punto de vista, en la reforma del artículo 135 de la Constitución española llevada a cabo en el verano de 2011, al equiparar a los Territorios Históricos con las entidades locales de régimen común, sin

que se les permita incurrir en déficit estructural debido, desde mi punto de vista, a la interpretación errónea que se ha realizado del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Igualmente, como se abordará, el País Vasco, por el sistema de Concierto Económico que tiene, no participa de la misma manera que las Comunidades Autónomas de régimen común en el principio de solidaridad que la Constitución establece.

Todas estas situaciones son un ejemplo de lo que el lector va a hallar con la lectura de esta tesis. Engloban, todas ellas, situaciones concretas del ámbito financiero del Concierto Económico que deben concretarse, solucionarse y, por qué no, modificarse en la Comisión Mixta del Concierto Económico, órgano que está constituido por representantes de cada Diputación foral, Gobierno vasco y Gobierno central.

El enfoque de la tesis es descriptivo y analítico, puesto que para realizar cada parte del trabajo se van a utilizar, a partir de la información disponible, las distintas fuentes doctrinales más relevantes, la legislación vigente en la materia, la jurisprudencia constitucional y europea que versa sobre la actividad financiera y tributaria de las administraciones públicas vascas, así como la jurisprudencia de los tribunales ordinarios competentes en la materia, que son el Tribunal Supremo y el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Igualmente, se van a tener en cuenta las diferentes actas de la Comisión Mixta del Concierto Económico y las resoluciones de la Comisión Arbitral del País Vasco, que resultan relevantes para el ámbito financiero del Concierto Económico.

La estructura de la tesis parte de la idea básica de que es necesario conocer el sistema de Concierto Económico en su conjunto para, posteriormente, poder entrar a indagar en las cuestiones financieras de este.

De esta forma, el trabajo se divide en un capítulo introductorio seguido de nueve capítulos. En el segundo, titulado “El régimen foral vasco”, se realiza un recorrido descriptivo de cuáles son los antecedentes del Concierto Económico, ciñéndose a ensalzar la foralidad, entendida esta como un sistema jurídico propio del País Vasco, y sus características financieras más relevantes. Posteriormente, se analizan las

consecuencias jurídicas de su abolición para proceder, a continuación, a estudiar el concepto de los derechos históricos en el marco de la Constitución española de 1978 y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1979, configurando el Concierto Económico uno de esos derechos históricos que siguen vigentes en la actualidad.

El tercer capítulo aborda el ámbito financiero del sistema de Concierto Económico desde la vertiente histórica, y en él se realiza un repaso de los siete Conciertos Económicos que han existido hasta la promulgación de la Constitución española de 1978, ya que, como se verá, la actual estructura jurídico-administrativa con la que se ha dotado el Estado español ha traído cambios importantes también para el ámbito financiero del sistema de Concierto Económico, por lo que se hace preciso diferenciar los Conciertos Económicos previos con los de la etapa democrática vigente. De esta manera, se verá que el cálculo del cupo se ciñe actualmente a los criterios y a la metodología que está establecida en la Ley quinquenal vigente y que tiene en cuenta la capacidad económica de los Territorios Históricos, léase, el País Vasco, para pagar al Estado las cargas que no han sido asumidas por el País Vasco y que nada tienen que ver con la recaudación realizada por las haciendas de las Diputaciones forales.

Asimismo, estas tienen las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 al que se hará mención en diferentes ocasiones y que habrá que tenerlas en cuenta, pues mediante estas facultades, en la actualidad, los Territorios Históricos y, por ende, las Diputaciones forales no son meras entidades locales, por lo que la capacidad financiera con que cuentan, tendrá que ser diferente a las entidades locales de régimen común.

El capítulo cuarto analiza el funcionamiento actual del sistema de Concierto Económico, diferenciándolo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, para desbrozar pormenorizadamente el ámbito tributario y financiero del Concierto Económico y, de esta manera, destacar sus características financieras como son el pacto, la autonomía en la normación y en la gestión de los tributos concertados, el riesgo unilateral, el riesgo compartido de las administraciones vascas, las potestades administrativas y el principio de capacidad.

Todas estas características hay que tenerlas presentes en la gestión diaria de las administraciones vascas, puesto que son los ejes sobre los que se vertebra todo el ámbito financiero del Concierto Económico. Se pretende incidir en cada una de ellas, pues son las características intrínsecas con que cuenta el sistema y que ayudan a entender adecuadamente cómo funciona la actividad financiera de las administraciones vascas.

Más allá de las competencias tributarias que tienen las haciendas vascas, es importante destacar las consecuencias financieras que conlleva para las administraciones vascas las decisiones que afectan a su actividad financiera y que han de tener presentes en sus quehaceres diarios debido a que esto provoca que tengan más o menos recursos públicos. Por consiguiente, en tanto en cuanto las características financieras afectan de lleno a la capacidad financiera de que disponen las administraciones vascas es preciso examinarlas en detalle.

Finaliza el capítulo con la exposición de los cinco principios financieros que se recogen en el artículo 48 de la Ley 12/2002 que regula el vigente Concierto Económico.

De esta forma, cada uno de los siguientes capítulos se centran en analizar el alcance de los cinco principios financieros. Este apartado es una novedad que se introduce en 2002 respecto a los Conciertos Económicos que le han precedido. Se realiza, por este motivo, un riguroso estudio de estos principios, junto con las limitaciones que existen en relación con la normativa estatal.

El capítulo quinto comienza analizando el principio de autonomía tributaria y financiera de la que gozan las instituciones vascas, realizando un exhaustivo análisis de la sentencia del TJCE de 6 de septiembre de 2006, conocida como Caso Azores, para posteriormente seguir desgranando los aspectos más importantes de la sentencia del TJCE del 11 de septiembre de 2008. Esta concluye explícitamente señalando que la autonomía financiera y tributaria que tienen los territorios vascos es acorde con el Derecho de la Unión Europea. El capítulo prosigue incidiendo en la singularidad institucional que

tienen los Territorios Históricos en nuestro ordenamiento jurídico, para concluir exponiendo las limitaciones que el Estado puede establecer a la autonomía financiera.

El capítulo sexto aborda el principio de solidaridad que debe ser respetado en las relaciones financieras entre el País Vasco y el Estado y se explica que el Concierto Económico cumple escrupulosamente con este principio, aunque no sea una cuestión pacífica dentro de la doctrina. Se dará cauce, por tanto, a las diferentes opiniones que existen en relación con la articulación de este principio en el Concierto Económico para, finalmente, procurar rebatir los argumentos vertidos en contra.

El capítulo séptimo se ocupa de la articulación del principio de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La Unión Europea ha tenido históricamente como eje principal el saneamiento de las finanzas públicas y es por ello por lo que este principio se ha trasladado al ordenamiento jurídico interno. En el capítulo se hace un repaso de los antecedentes legislativos que han existido sobre este principio en nuestro ordenamiento jurídico, y tras ello se procede al análisis de la reforma del artículo 135 de la Constitución española, y su posterior desarrollo mediante la Ley Orgánica 12/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Asimismo, para concluir este capítulo, se realiza una referencia pormenorizada a la implantación de este principio en el ámbito vasco, explicando los problemas financieros que ha conllevado su aplicación y efectuando una propuesta de posibles soluciones concretas a estos.

El capítulo octavo analiza las facultades de la tutela financiera de las entidades locales vascas, subrayando, desde la jurisprudencia constitucional, los límites que el Estado puede imponer en esta materia y haciendo un recorrido por las diferentes resoluciones de la Comisión Arbitral del País Vasco que han servido para delimitar el alcance jurídico de la tutela financiera e indicar cuál es la administración titular a la que le corresponden cada una de ellas.

El capítulo noveno detalla el funcionamiento del cupo, siendo este el eje fundamental del ámbito financiero del Concierto Económico y de esta tesis. El cupo es la contribución que el País Vasco realiza al Estado por las cargas que la Comunidad Autónoma del País

Vasco no ha asumido y se pretende dar una explicación detallada de las diferentes variables que confluyen para calcular el cupo del año base y los posteriores años de un quinquenio en concreto, pues la metodología para su cálculo, a grandes rasgos, no ha sido modificada en los últimos años. Asimismo, se explica pormenorizadamente el diseño y el funcionamiento del cupo y su incidencia sobre la financiación propia del País Vasco, con el objetivo final de procurar un entendimiento más transparente de este aspecto fundamental del sistema de Concierto Económico.

La última parte de la tesis recoge las principales conclusiones que emanan del análisis realizado e incorporo, además, propuestas de *lege ferenda* que podrían, desde mi punto de vista, contribuir a la mejora de la regulación del ámbito financiero del Concierto Económico.

Para finalizar, se incluye el preceptivo apartado de bibliografía y de fuentes documentadas utilizadas, así como la legislación y la jurisprudencia consultadas durante el transcurso de la elaboración de la tesis.

CAPÍTULO II. EL RÉGIMEN FORAL VASCO

2.1. INTRODUCCIÓN

El Concierto Económico surge en el siglo XIX como un acuerdo entre el Gobierno de la nación (el Reino de España) y las Diputaciones forales vascas. La abolición foral de 1876, llevada a cabo por el Gobierno de España, produjo cambios de calado en las relaciones que existían hasta entonces entre las Diputaciones forales y el Gobierno de Madrid. Tal fue la crisis social y política que la abolición foral en las tierras vascas originó que las Diputaciones forales del momento intentaron con todos sus medios al alcance mantener las diferentes prerrogativas forales que habían tenido hasta entonces. La última guerra carlista, perdida por el bando carlista, bando que a su vez fue apoyado por las instituciones vascas, tuvo consecuencias políticas y jurídicas que cambiaron el devenir de la historia vasca y, por qué no decir, de la española. Los postulados centralizadores que desde Madrid se perseguían y la reivindicación de la reintegración foral que se hacía desde las tierras vascas trajeron un *impasse* en las relaciones bilaterales existentes hasta entonces entre las diferentes administraciones, relaciones que siempre tenían como base y sustento el pacto entre diferentes. Situación que, con la implementación del sistema de Concierto Económico, se reestableció, por lo menos lo que a las relaciones financieras y tributarias atañe.

Hasta la instauración de esta institución, los territorios vascos en materia fiscal detentaban un *statu quo* diferente a los territorios del resto de España que lo podemos englobar dentro de la foralidad vasca.

Es importante, por lo tanto, analizar las diferentes instituciones jurídicas que componen la foralidad para entender los motivos que explican el establecimiento del Concierto Económico, ya que se debe afirmar, como bien señala ALONSO OLEA, que el Concierto Económico en lo que se refiere al País Vasco "es pieza fundamental de su historia institucional y económica"[3]. Conocer el pasado nos permite entender el presente y, a partir de aquí, podemos construir el futuro.

[3] ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y Formación de un Derecho Histórico*, Colección Tesis Doctorales, IVAP, Oñati, 1995, p.13.

Las administraciones vascas, al ser las que gestionaban los gastos y los ingresos públicos existentes en los diferentes Territorios Históricos, siempre supieron que esa gestión se tenía que hacer de una manera ordenada y adecuada, puesto que, con ello, aunque pueda ser discutible, estaba en solfa el bienestar de su ciudadanía. Los hombres y las mujeres del País Vasco entendían que sus legítimas instituciones eran las que residían en el País Vasco y que, como contribuyentes de los tributos que eran, estas instituciones debían servir a sus intereses, sin ninguna intervención por parte de las instituciones que estaban fuera del territorio vasco, entiéndase Gobierno de España o la monarquía. Asimismo, eran conscientes de que se debía pagar lo que los fueros establecían para sufragar los gastos que tenía la Corona, pero, a su vez, entendían que el dinero del contribuyente era para servir a la ciudadanía vasca. Por ello, las instituciones vascas, también, con el propósito de servir a su ciudadanía, utilizaron las diferentes prerrogativas que tenían a su alcance siempre desde el sosiego e intentando cuadrar las cuentas públicas, gastando lo que se tenía y sin poner en peligro la capacidad financiera de las arcas públicas.

Así pues, en este capítulo se abordarán las características más relevantes del sistema foral, principalmente, desde una perspectiva financiera, para posteriormente ver cómo se procedió a implementar el sistema de Concierto Económico, sistema que se ha mantenido hasta la actualidad gracias a la voluntad del Gobierno de España y las instituciones vascas.

Es importante destacar los elementos financieros que tenía el sistema foral, puesto que todo el entramado jurídico y político se sustentaba en que los territorios vascos tenían la posibilidad de autoorganizarse con el objetivo final de servir a su ciudadanía sin ninguna interferencia externa. Para ello, la totalidad del sistema se basó en recaudar tributos con los que sufragar el gasto que originaban las diferentes prerrogativas a las que tenían derecho. Por ello, no se puede hacer una disquisición entre las características forales y la actividad financiera que tenían las administraciones vascas, puesto que los diferentes ingresos que recaudaban eran para hacer frente a sus gastos. Era (y es) consustancial al entramado jurídico-institucional vasco la capacidad financiera de que

disponían, es decir, sin ingresos no hay gasto posible y sin derecho a gestionar estos tampoco hay posibilidad de crear el entramado jurídico-institucional con el que se han dotado los territorios vascos.

2.2. LA FORALIDAD CLÁSICA

La foralidad vasca no se puede separar de la evolución histórica que los territorios vascos han tenido y, como señala ZUBIRI ORIA, "es continuación de una tradición histórica de relaciones fiscales particulares entre estos Territorios y el gobierno central que se remonta al siglo XIII"[4]. Los territorios vascos, desde que hay constancia de su existencia, se organizaron como ellos creían conveniente, como unidades económicas y fiscales independientes distintas del resto de territorios del Estado.

En este sentido, el sistema foral, como indica LARRAZABAL BASÁÑEZ, "en sus orígenes medievales, tuvo una vocación de proyección global"[5]. Dicha proyección, como se verá, se reflejó en las distintas instituciones que componían el Derecho de los territorios vascos (en la terminología de hoy en las instituciones de Derecho privado y público).

LARRAZABAL BASÁÑEZ define la foralidad como "un sistema jurídico y político de gobierno de estos territorios –Bizkaia, Gipuzkoa y Álava–, que se caracteriza por un sistema de organización político-institucional que presenta rasgos comunes entre ellos, manteniendo, eso sí, cada uno su total autonomía, y por algunos elementos sustanciales que comparten entre sí y que al mismo tiempo lo diferencian de otros sistemas de autogobierno de otros territorios"[6]. Es del mismo parecer MAÑARICUA Y NUERE al señalar que "las líneas de la organización pública en Araba, Gipuzkoa y Bizkaia son

[4] ZUBIRI ORIA, I., *El sistema del Concierto Económico en el contexto de la Unión Europea*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao, 2000, p. 19.
[5] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos,* Colección Tesis Doctorales, IVAP, Bilbao, 1997, p. 31.
[6] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Derecho Público de los Territorios Forales,* IVAP, Oñati, 2004, p. 15.

esencialmente las mismas, aunque se adviertan algunas diferencias que, siendo importantes, no dejan por ello de ser accidentales"[7].

Aunque en breve se analizarán los rasgos comunes de la foralidad, es conveniente traer a colación las palabras de LARRAZABAL BASÁÑEZ donde especifica qué elementos predeterminan el sistema foral. Señala que "mediante este sistema de gobierno existirá la igualdad de los habitantes en virtud de la hidalguía universal, la protección de derechos fundamentales (prohibición de detenciones sin intervención judicial, principio acusatorio, inviolabilidad del domicilio, prohibición de la tortura, de la prisión por deudas…); un sistema jurídico peculiar en lo referente al derecho privado, (…) y por fin, un sistema de derecho público (…) caracterizado por una participación en la vida pública desde el núcleo de la sociedad humana: la familia o foguera, a la que sigue el barrio o cofradía, el municipio, valle, comarca, merindad y a través de ellos, en los órganos comunes de cada Territorio: Juntas Generales y Particulares, Regimientos y Diputaciones"[8].

Todos estos elementos hacían que en los territorios vascos existiera una cierta "independencia" respecto al Reino de España y que fueran los territorios vascos los que organizaban su entramado institucional y los que hacían velar por el cumplimiento de los fueros, además de realizar el gasto público en el territorio, gasto que como se verá no estaba sufragado por el Reino. Eran los pueblos los que pagaban sus tributos mediante el sistema de cobro de derramas entre sus vecinos y así podía hacer frente a las obligaciones como sostener las Juntas Generales del territorio, mantener los caminos u organizar el aprovisionamiento en caso de necesidad.

Igualmente, es importante señalar que, a pesar de los muchos avatares de la historia salpicada de guerras, tratados, pactos y situaciones diversas, los territorios vascos siempre mantuvieron sus fueros tradicionales y el sistema foral "llegó a constituir la piedra angular de la incardinación de los distintos territorios con la Corona, lo que

[7] MAÑARICUA Y NUERE, A.E., y LARREA SAGARMINAGA, "Historia de Vizcaya", en INTXAUSTI, J. (Dir.), *Euskal Herria. Historia y sociedad,* Caja Laboral Popular, Oiartzun, 1985, pp. 191-203.
[8] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos…*, *op. cit.,* pp. 77-78.

supuso su integración en un proyecto común con otros reinos y territorios peninsulares"[9].

Cada territorio foral tenía durante la vigencia de los Fueros unas instituciones con sus características peculiares (y actualmente también) que se pueden resumir y concretar en cuatro figuras importantes que existían en los tres territorios: Las Juntas Generales, la Diputación, la Diputación Permanente y los municipios.

Las tres provincias tenían el mismo entramado institucional, lo que para MONREAL ZÍA es la "equiparación del estatuto foral" y le lleva a decir que "a pesar de que (…) en el momento que podemos considerar del despegue, (del régimen foral) en el siglo XIV, las tres provincias habían partido de posiciones muy diversas (…) A lo largo de una evolución de trescientos años caminan de manera paralela (…) La convicción de una equiparación del estatuto foral de las tres provincias se mantuvo durante el resto de la Edad Moderna, inspirando la aparición de la Conferencia de Diputaciones" [10]. Por ello, aunque cada territorio iba a ser independiente y autónomo del resto de los territorios forales, trabajaban conjuntamente para mantener, defender y hacer respetar sus fueros. Ha escrito AGIRREAZKUENAGA que las Diputaciones llegaron a transformarse en un organismo público de coordinación política y, desde 1860, desarrollaron una práctica equiparable con una institución de derecho público, pudiendo incluso asimilarse a una especie de Juntas Generales Vascongadas, si bien con carácter subsidiario respecto a las Juntas Generales de cada Territorio foral[11].

Desde finales del siglo XIII y principios del XIV existieron en los tres territorios las Juntas Generales que valían para que sus miembros acudiesen a deliberar, tomar decisiones, reconocer y homenajear al Señor, además de observar el juramento que este hacía al Fuero (caso de Bizkaia). Tenían competencias legislativas, defensivas, de justicia y

[9] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos…*, *op. cit.,* p. 31.
[10] MONREAL ZÍA, G., "El Derecho histórico vasco y su originalidad", en *Forum Deusto, Cultura Vasca (5º ciclo)*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1994, p. 137.
[11] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J., *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 1995, Tomo I, pp. 4 y ss.

fomento de la provincia y servían de elemento de vertebración del territorio. Eran "el órgano supremo político-administrativo, de gobierno con competencias en todo el Territorio"[12]. En materia de economía y hacienda, en lo que se refiere a tributos, eran estas las que decidían sobre los fondos públicos, arbitrios, empréstitos bajo censo, cuentas recibidas por los depositarios, señalamiento de precios a artículos de importancia para la vida colectiva, aprobación de cuentas, concesión del donativo pedido por el monarca y repartimientos para costearlo[13].

En el caso de Bizkaia, la primera referencia de una Junta celebrada en Gernika data de 1308 y con el transcurso del tiempo se desprende que se dividía en tres grandes entidades territoriales: Bizkaia nuclear, Duranguesado y Encartaciones. En Gipuzkoa, la primera referencia data de 1375 y las primeras Juntas que se pueden considerar representativas de la generalidad de Gipuzkoa datan de 1397 y se reunieron en Getaria, constituidas por los integrantes de las Hermandades. En lo que se refiere a Araba/Álava, la primera referencia data de 1258 en lo referente a la Cofradía de Arriaga y también será constituida por las Hermandades.

La necesidad de no dejar desatendidos asuntos entre los periodos de sesión de las Juntas Generales tuvo como consecuencia la creación de un órgano permanente, la llamada Diputación Permanente, que se denominará de forma diferente en cada territorio: Diputación General en Gipuzkoa, Junta de Interregno o Junta Particular en Araba/Álava y Diputación, al frente del Regimiento que pasaría después a denominarse Diputación General, en Bizkaia.

Las Juntas Generales forales y las Diputaciones Permanentes fueron objeto de la abolición foral del siglo XIX.

[12] SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., El Concierto Económico Vasco ante el juez Comunitario, IVAP, Oñati, 2012, p. 59.
[13] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Derecho Público de los Territorios…*, *op. cit.,* p. 40.

Además de las Juntas Generales, en los territorios forales existía la Diputación[14], que era el poder ejecutivo de Territorio Histórico y se consolidó a partir del siglo XVII[15]. Existieron distintos cargos públicos, que tenían la misión de guardar los Fueros y ser el delegado de la Corona de Castilla. A partir de la abolición de los fueros, las Diputaciones forales pasaron a ser Diputaciones provinciales al uso, aunque intentaron mantener sus prerrogativas históricas, como se indicará más adelante.

Asimismo, también existía en Bizkaia y en Gipuzkoa la figura del Corregidor, que, además de ser el Juez de apelación sobre las decisiones que se tomaban en los municipios, era el que "representaba al monarca, cuidando de que no se adoptasen acuerdos contrarios a sus derechos, prerrogativas e intereses. Presidía las Juntas Generales en Gipuzkoa y Bizkaia, y siendo el representante del Señor miraba por los intereses políticos de este"[16]. En Araba/Álava no existía la figura del Corregidor, siendo el Diputado General el representante ante la Corona.

Por último, en todo el entramado institucional foral vasco, los municipios tuvieron un papel importante en materia económica, judicial y fiscal. El alcalde era la cabeza del municipio, aunque en una primera fase estaba organizado mediante un Concejo Abierto que poco a poco fue sustituyéndose por órganos compuestos por menos personas y, finalmente, quedó solamente con las figuras del alcalde y regidores. Cada municipio tenía su propia Ordenanza por el que se regía, y en Bizkaia y Gipuzkoa apareció la figura de las Villas que tendrán un ámbito jurisdiccional propio distinto de otras zonas, "con fuentes del Derecho diferentes, derivadas de sus Fueros y Cartas pueblas fundacionales"[17].

[14] En Bizkaia, hasta 1645 esta institución fue conocida como Regimiento General y en Gipuzkoa hasta que en 1748 en Hondarribia las Juntas Generales aprobaron una nueva organización referente a la Diputación había cuatro Diputados Generales.

[15] En Bizkaia, tal como señala ZABALA, "La Diputación de Bizkaia surgió, tras un proceso largo y complejo en el que, lentamente, las instituciones territoriales se fueron consolidando, no sin dificultades (…) el llamado Capitulado de Concordia del año 1630, punto de inflexión en lo que se ha venido a llamar la etapa de 'madurez foral', y que deja vía libre a la aparición formal de la Diputación en el año 1645", en VV.AA., *Historia de la Diputación Foral de Bizkaia 1500-2014,* Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 2014, p. 71.

[16] SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El Concierto Económico Vasco ante…*, *op. cit.,* p. 61.

[17] ZABALA, Mª J., "La creación de las Villas en el Señorío de Bizkaia: los Fueros y las Cartas Pueblas", *Vasconia: Cuadernos de Historia-Geografía*, núm. 23, 1995, pp. 9-29.

El sistema municipal foral se mantuvo vigente, como las demás instituciones, hasta el siglo XIX, momento en el que se empezaron a aplicar todas las leyes municipales de régimen común, no sin controversias y discrepancias derivadas de la imposición del nuevo régimen.

2.2.1. LAS CARACTERÍSTICAS MÁS RELEVANTES DEL SISTEMA FORAL DESDE EL ÁMBITO FINANCIERO

El Fuero, entendido como Derecho[18] propio consuetudinario nacido por el cúmulo de usos y costumbres ancestrales, es el ordenamiento jurídico por el que se regían los territorios vascos. Era equivalente a una ley general que envolvía distintas clases de normas, surgía de la voluntad popular y era, al mismo tiempo, ley constitucional y código civil, penal y procesal. Surgió originariamente de todo el entramado de usos y costumbres que fueron afianzándose entre sus habitantes con el paso del tiempo.

MONREAL ZÍA señala que "los Fueros constituyen el revestimiento institucional propio de otro momento histórico de la sociedad vasca y lo que queda es el ejemplo admirable de la aspiración a un autogobierno suficiente, aunque libre en sus formas y expresiones de las determinaciones del pasado"[19].

En las relaciones de los territorios forales y el Reino de España[20] existía una cohabitación en la toma de decisiones, aunque hay que decir que a partir del siglo XVI los reyes españoles siempre recelaron de tal hecho. En esa incorporación a otro Reino, tanto por parte del nuevo Rey como de los representantes de los territorios vascos siempre existió esa voluntad de respetar al otro y llegar a acuerdos desde una situación "de tú a tú" donde no se excluía la lealtad al Rey, pero a su vez, "el sistema foral se articulaba en el

[18] "Debemos establecer la clara diferencia entre Fuero y fuero, entender el término Fuero no como una gratia sino como ius". En SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El Concierto Económico Vasco ante…*, *op. cit.,* p. 48.

[19] MONREAL ZÍA, G., "Entidad y problemas de la cuestión de los Derechos Históricos Vascos"*, Jornadas de Estudios sobre actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Servicio Editorial UPV-EHU, Bilbao, 1986, p. 51.

[20] Araba/Álava y Gipuzkoa se incorporaron al Reino de Castilla en 1200 bajo el reinado de Alfonso VII y el Señorío de Bizkaia en 1379 cuando Juan I, que había recibido por herencia el Señorío, accedió al trono de Castilla.

marco o en el interior de las estructuras de la monarquía. El Rey, autoridad suprema, es el garante de las instituciones forales"[21] .

MONREAL ZÍA ha escrito que "antes del absolutismo, sistema en el que el Rey era el titular supremo y exclusivo del poder, existieron otras concepciones sobre la relación entre el Rey y la comunidad, como, por ejemplo, la pactista, que se fundamenta en un sistema bipolar: por un lado, se encuentra el Rey o señor (hereditario o electivo) como depositario de un poder constituido y, por el otro, la Colectividad (representada en las Asambleas de los sectores sociales más poderosas de la comunidad), que tiene a su vez sus propios poderes, que cede, en parte y bajo condiciones al Monarca"[22].

Tanto es así que el pacto está en la raíz de la foralidad y constituye su esencia, en la que las partes mantienen su propio sistema, y su condición diferenciadora del Reino se entiende desde la óptica de dicho pacto que, como se verá, se mantendrá también con la institución del Concierto Económico hasta nuestros días. El pacto es el núcleo esencial del sistema de Concierto Económico, y el Gobierno central desde su implantación aceptó que los elementos financieros que hasta entonces tenían las instituciones vascas fueran incorporados al nuevo sistema, sistema que más allá de su vertiente tributaria tiene un ámbito financiero que ordena los gastos y los ingresos de las haciendas vascas.

Así pues, los rasgos o elementos financieros comunes que cimientan la foralidad de los tres territorios vascos, brevemente, fueron los siguientes:

2.2.1.1. LA EXENCIÓN IMPOSITIVA. LA HACIENDA PROPIA

Aunque históricamente los territorios forales tenían un sistema propio de hacienda –con características particulares en cada territorio foral– y un sistema bien diferenciado con el del Reino, no conocieron una fiscalidad que merezca tal nombre hasta el año

[21] GOYHENETCHE, M., *Historia General del País Vasco,* Ttarttalo, Donostia, 2000, Tomo II, p. 174.
[22] MONREAL ZÍA, G., "Incidencia de las instituciones públicas de Álava del Medievo en el pensamiento político de los alaveses de la Edad Moderna", *Anuario de Historia del Derecho Español*, LIV, 1984, pp. 619 y ss.

1629, fecha en la que las Juntas de Bizkaia y Gipuzkoa establecieron los primeros impuestos con carácter provincial. Hasta ese momento las Diputaciones "se limitaban a señalar derramas entre municipios, correspondiendo a estos la onerosa función de exaccionar a sus vecinos"[23].

Cada territorio foral tenía su hacienda propia y como característica común destaca que estaban exentos del pago de tributos al Reino[24]. En el Señorío de Bizkaia no se aplicaban los impuestos y contribuciones típicas castellanas como la anubda, sayonía, fonsadera o añería[25], y lo único que el Rey cobraba eran las rentas que se establecían en los Fueros de Bizkaia a favor del Señor[26].

El Fuero nuevo de 1526 –que reformaba el Fuero Viejo de Bizkaia de 1452– fijó definitivamente lo debido al Señor: el pedido de las Villas, las rentas de los derechos de ferrerías –gravamen de la producción industrial (dieciséis dineros viejos por cada quintal de hierro labrado en las ferrerías)–, la renta de los monasterios (diezmos), las rentas de las casas censuarias del Señor –recursos patrimoniales (canon o renta enfitéutica que pagaban los labradores censuarios de Bizkaia por tener sus caseríos edificados en los terrenos cedidos por los vizcaínos a su primer Señor y a sus sucesores)– y la renta de las prebostades de las villas (que grababa el tráfico comercial)[27].

Es cierto que el Fuero estipulaba lo que el Monarca podía exigir y lo que no, aunque hasta la abolición de los fueros en 1876 fueron una constante las intenciones de la

[23] LARREA ANGULO, P., "El concierto económico: Una historia Inacabada"*, en* VV.AA.*, Reflexiones sobre el Concierto Económico vasco*, Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País, Bilbao, 2001, p. 31.

[24] De la siguiente manera lo sintetizan AGIRREAZKUENAGA y ORTIZ DE ORRUÑO: "Desde la Edad Media han existido en España numerosos territorios que han mantenido un sistema tributario propio. A partir del siglo XVI los territorios forales quedaron eximidos de las nuevas figuras tributarias creadas por los monarcas castellanos. La contribución a las cargas generales de la Corona se hacía mediante el donativo". En AGIRREAZKUENAGA, J., y ORTIZ DE ORRUÑO, J.M., "Las Haciendas forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya entre 1800 y 1878", *Ekonomiaz,* 9-10, 1988, pp. 71-73.

[25] Anubda: Pago sustitutorio de la prestación personal de vigilancia de fronteras. Sayonía: Derechos que exigían para sí de los pecheros. Fonsadera: Tributo que se pagaba para atender a los gastos de la guerra Mañería: Derecho que tenían los reyes y señores de suceder en los bienes a los que morían sin sucesión legítima.

[26] El Señorío de Bizkaia se incorporó a la Corona de Castilla en 1379, por coincidir en la persona del Rey Juan I de Castilla los títulos de Señor de Bizkaia y de rey de Castilla. Es por ello por lo que a partir de este momento las rentas se abonaban al Monarca.

[27] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Derecho Público de los Territorios…*, *op. cit.,* p. 249.

Corona de ir intentando introducir nuevos impuestos no previstos en el Fuero, mientras que las Diputaciones forales defendieron con ahínco su no sujeción dentro de sus territorios. Además, hubo revueltas populares que se produjeron por dicho motivo en diferentes momentos de la historia[28].

Los vizcaínos no pagaban al Rey más allá de lo estipulado en el Fuero, pero si debían contribuir a las cargas propias de las instituciones forales y que fueron aumentando con el transcurso de los años, ya que la administración empezó a crecer con la funcionarización de nuevos empleos como maestros, promotores, policías, construcción de carreteras y caminos, obras, abastos, gastos militares…

Recoge ALONSO OLEA que "desde 1640 se constata que existen en Bizkaia cargos concretos de gestión económica: el Tesorero del Señorío o el Contador General del Señorío. El representante del Rey en Bizkaia, el Corregidor, también tenía un importante papel en la administración fiscal, porque era el que autorizaba los repartimientos y los pagos"[29].

En el caso de Gipuzkoa la situación era parecida. En relación con las contribuciones que Gipuzkoa debía pagar a la Corona, había algunas exigidas por el Fuero y otras que según algunos autores eran las llamadas "paraforales", que consistían en donativos que hacía la provincia o los costes de los servicios militares que corrían a costa de esta. MUGARTEGUI EGUÍA especifica dicha diferenciación y señala que "las denominadas rentas generales y provinciales, así como otras de diversa naturaleza, no tuvieron vigencia en Guipúzcoa. Sin embargo, en esta provincia, el marco de las relaciones fiscales con la Corona vino definido por la legislación foral y sustentándonos en él, cabría hablar de contribuciones ordinarias y extraordinarias"[30].

[28] Un ejemplo de ello es el llamado Estanco de la Sal de 1631, por el que la Real Hacienda pretendió establecer el monopolio sobre la sal en los territorios vascos.
[29] ALONSO OLEA, E., *Foru Ogasunaren 500 urte-500 años de Hacienda Foral*, Ad Concordiam, Bilbao, 2001, p. 8.
[30] MUGARTEGUI EGUÍA, I., *Hacienda y Fiscalidad en Guipúzcoa durante el Antiguo Régimen (1700-1814)*, Diputación Foral de Gipuzkoa/Kutxa, Donostia, 1990, pp. 24-25.

En lo que respecta a Araba/Álava, la situación fue un poco diferente, ya que hasta la autodisolución de la Cofradía de Arriaga había territorios alaveses pertenecientes a la Corona de Castilla, donde se aplicaba el sistema fiscal castellano, y donde los territorios pertenecientes a la Cofradía de Arriaga pagaban el "pecho forero o aforado".

Señala ORTIZ DE ZÁRATE que en Araba/Álava "al incorporarse voluntariamente la Cofradía de Arriaga a la Corona de Castilla, se pactó, que no se impondría en este país, por el Rey Don Alonso XI, ni los que después reinaren, contribución ninguna real ni personal, directa ni indirecta, a los alaveses, por lo que dentro de Álava tuvieren; y que solamente habían de dar el pecho aforado, que antiguamente cobraba su Señor. En virtud de contrato tan solemne, no han regido ni rigen en Álava, las contribuciones y sistemas tributarios de Castilla, ni las contribuciones directas o indirectas reales o personales, y se satisfacen las que son de fuero, el pecho aforado"[31].

No obstante, a partir de la incorporación del territorio de Araba/Álava a Castilla, aparecieron nuevas rentas que abonar y con la creación de la Hermandad y las Ordenanzas de 1463, se empezó a configurar una Hacienda Provincial que fue diferenciándose del modelo castellano, donde se iba a distinguir el pago de los gastos ordinarios y extraordinarios, estos últimos, gastos que se tenían que abonar a la Corona.

A todo lo que los territorios vascos pagaban a la Corona, hay que añadir que, a través de los llamados donativos, las instituciones forales abonaban cantidades al Rey por las crecientes y acuciantes necesidades económicas que se vivían en el Reino. Estas cantidades, que eran voluntarias y debían ser aprobadas por las Juntas Generales, ayudaron a satisfacer gastos del Reino que no estaban obligados a ello y, muchas veces, excedían de ese carácter voluntario, ya que las presiones por parte de la Corona y las decisiones políticas de las autoridades forales para pagar dichas cantidades eran habituales[32].

[31] ORTIZ DE ZÁRATE, R., *Compendio foral de la provincia de Álava,* D. Juan E. Delmas, Bilbao, 1858, p. 77.

[32] "Hasta mediados del seiscientos los donativos se abordaron mediante repartos vecinales extraordinarios siguiendo la costumbre foral. Pero cuando las derramas se mostraron insuficientes para atender los continuos pedidos de la Corona, las Diputaciones vascas obtuvieron la autorización

Además, para establecer una administración fiscal propia, en las provincias vascas se estableció la práctica de las cajas, que consistía en "un sistema en el que cada arbitrio recaudaba en la cantidad necesaria para hacer frente a un gasto determinado"[33]. Por poner un ejemplo, en el caso de Bizkaia "encontramos entonces una Caja General, la Caja de Guerra (o del 'exercito'), creada en 1793, primero para guardar los donativos más o menos voluntarios de los particulares, y luego contribuciones obligatorias varias (como el 6% de las rentas del comercio y la propiedad) para garantizar con sus fondos los préstamos pedidos a particulares; la del Tabaco (1794) percibía los ingresos de arbitrios sobre ese producto; la de Caminos recibía el del vino; la del Donativo (1801) ingresaba recursos de arbitrios sobre el azúcar, canela, cacao y bacalao. No fue hasta 1802 cuando se volvió a centralizar el control de los ingresos en un Tesorero único, el Tesorero del Señorío, aunque las cajas continuaron existiendo hasta bien entrado el siglo XIX"[34]. Para gestionar los ingresos, aparecieron las figuras del Tesorero, Síndico o Contador, que, cada uno con unas funciones concretas, eran los que se dedicaban a controlar las arcas públicas.

En este entorno donde las instituciones forales debían hacer frente a unas cantidades ingentes de dinero a la Corona, empezaron a solicitar la creación de impuestos propios, para así poder financiarse y poder hacer frente a sus obligaciones. Es así como aparecieron los primeros impuestos que gravaban la renta y el consumo[35] y dio comienzo al sistema que ha prevalecido hasta el siglo XIX en los territorios forales, consolidando de esta manera una auténtica Hacienda Foral, en la que la potestad recaudatoria quedó vinculada a los órganos forales (Juntas Generales y Diputación).

correspondiente para recaudar su importe gravando temporalmente el consumo de ciertos artículos. De esta forma, se fueron configurando una especie de sub-estados tributarios, destinados en principio a colaborar con la Real Hacienda en el sostenimiento de los gastos de la monarquía si bien por cauces desconocidos en el resto de los territorios peninsulares". En AGIRREAZKUENAGA, J., y ORTIZ DE ORRUÑI, J.M., "Las Haciendas forales de Álava…, *op. cit.,* pp. 71-73.

[33] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Derecho Público de los Territorios…*, *op. cit.,* p. 253. Existieron distintas cajas y diferentes para cada provincia. Algunas de ellas fueron: La caja General, de Guerra, la del Tabaco, la de Caminos, la de Donativos, la de Foguera, la de la Adehala, la de Expósitos…

[34] ALONSO OLEA, E., *Foru Ogasunaren 500 urte…*, *op. cit.,* pp. 9-10.

[35] Ejemplos de ello fueron el impuesto sobre la vena de hierro extraída por mar para fuera del Señorío en 1641 y el impuesto sobre la castaña exportada en 1696.

2.2.1.2. LA AUTONOMÍA ECONÓMICA Y FINANCIERA DE LOS TERRITORIOS FORALES: LAS FACULTADES DE LAS DIPUTACIONES COMO ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS

Las Diputaciones forales ejercían unas facultades con las que gestionaban el día a día de sus habitantes, mientras que con los ingresos de la recaudación de los tributos que establecían sobre ellos financiaban esos servicios. Estos servicios fueron el germen de lo que en la actualidad se conoce como el gasto público en una Hacienda moderna.

Para justificar esta afirmación, se presentan algunos ejemplos de las facultades que ejercían las Diputaciones forales en temas administrativos, haciendo referencia a la tradición del derecho consuetudinario y a las competencias que en el terreno administrativo público las Diputaciones mantenían antes de la época de la abolición foral y del Concierto Económico.

Las Diputaciones forales confeccionaban sus presupuestos ajustándose a unas reglas dictadas para tal labor y con un sistema de aprobación de cuentas que no tenía parangón con otros territorios no forales. Así, "las atribuciones de los contadores o interventores no se contraen a comprobar la fidelidad y exactitud de las cuentas, sino que se extienden a proponer a la Junta General, la adopción de las mejoras que se crean útiles o necesarias"[36]. Estos presupuestos eran confeccionados "con absoluta independencia sin que intervenga ningún otro organismo extraño a las corporaciones"[37].

Igualmente, las Diputaciones forales realizaban algunas obras públicas en su territorio. Es el caso de la construcción y reparación de los caminos. Hay constancia de que el 29 de octubre de 1857, la Diputación Foral de Bizkaia trató el tema de la construcción del Ferrocarril de Triano y que la providencia recibida por el corregidor político del Señorío al respecto decía que la obra debía suspenderse. Sin embargo, la Diputación, no conforme con esa providencia, acordó enviar a las Cortes, por medio de una comisión

[36] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Facultades de las Diputaciones Vascongadas como Organismos Administrativos. Lex et consuetudo dant ordinariam jurisdictionem*, Diputación Foral de Bizkaia, Departamento de Hacienda y Finanzas, Bilbao, 2009, p. XLIV.
[37] *Ibid.,* p. 792.

especial, su desacuerdo argumentando para ello que la medida adoptada "mengua no solo del derecho que desde la más remota antigüedad ha ejercido el país de construir los caminos y demás obras que ha contemplado beneficiosos a sus intereses, sin necesidad de atemperarse a las formas prescritas por punto General para las demás del Reino"[38]. Asimismo, al debatirse el proyecto de Ley de Carreteras de 1857, el Diario de Sesiones de las Cortes relata la discusión que hubo entre los miembros de la Comisión y se corrobora que la Diputación tenía facultades en materia de carreteras. El presidente de la Comisión zanjó el asunto afirmando "que de ninguna manera el proyecto que va a discutirse se entiende con las Provincias Vascongadas"[39]. En el caso de Gipuzkoa, sus Fueros concedían "expresa facultad a la Junta y Procuradores de la Provincia para que, siempre que mandaren reparar, o hacer cualquiera Puentes y Calzadas que estén sitas en los términos y jurisdicciones de los Consejos, Villas y Lugares o Personas singulares de ella, las hagan y reparen, según como, y a los plazos que se les mandare, sin interponer apelación, si suplicación ni otro remedio, ni recurso alguno ante Su Majestad"[40]. La Diputación Foral de Álava, por su parte, tenía una Comisión de Caminos creada en 1844 y nombrada por sus Juntas Generales que velaba por la situación de las carreteras en su Territorio Histórico. Son reseñables el acuerdo de 21 de noviembre de 1849 aprobado por unanimidad de los miembros para que "se pida al Gobierno cese la intervención que ejercen los ingenieros de caminos sobre los de esta Provincia, en atención a que han sido costeados y se conservan con los fondos de la Provincia y ser esta intervención contraria a los usos y prerrogativas del país"[41] y el informe de 19 de noviembre de 1856 de la Junta en relación con la Real Orden de 3 de septiembre de 1856 sobre la construcción de caminos generales y provinciales señala que dicha Real Orden no concierne al suelo alavés.

DE ALZOLA Y MINONDO, al hablar de la Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, sostiene que "no ha tenido aplicación en los trabajos provinciales y municipales,

[38] *Ibid.*, p. 328.
[39] *Ibid.*, p. 332.
[40] *Ibid.*, p. 335.
[41] *Ibid.*, p. 340.

conservándose el régimen posesorio procedente de los tiempos forales"[42] y entre las obras ejecutadas por la Diputación Foral de Bizkaia, más allá de los 900 kilómetros de carreteras construidas, cita, entre otras, la construcción del Palacio Provincial, el Sanatorio Marítimo de Gorliz, el puente sobre el rio Galindo y el puente a la salida de la estación de Lemona.

Los casos en Gipuzkoa y en Araba/Álava fueron parecidos, ya que se realizaron durante la etapa foral el ensanche del puente de Alzola en Elgoibar, el ensanche del puente de Arzubia en Azpeitia, la reforma del paso superior del Ferrocarril del Norte en Lezo, las reformas de los puentes de Salgomendi y Vuelta en Bergara, la Construcción del Palacio Provincial, el Archivo provincial de Tolosa, la vía vecinal de Subijana a Cárcamo, el Asilo provincial de Santa María de las Nieves, etc.

Por lo tanto, se corrobora que las Diputaciones utilizaban un ingente de dinero público para la construcción de infraestructuras básicas para su Territorio Histórico.

Igualmente, son múltiples los ejemplos que acreditan que las Diputaciones forales hacían uso de la facultad de endeudamiento para poder hacer frente a sus gastos públicos[43]. El 27 de enero de 1703, el Regimiento General del Señorío facultó a los sindicatos para buscar dinero a censo o en otra forma para los gastos que se ofreciese en los aprestos militares. El 10 de mayo de 1719, las Juntas de Merindades, para hacer frente a los gastos derivados de formar un regimiento militar, solicitaron una suscripción voluntaria al Corregidor. El 23 de marzo de 1832, la Diputación Foral solicitó al Corregidor un millón de reales al cuatro por ciento para construir el edificio donde se pondrían las oficinas del Señorío de Bizkaia. El 18 de julio de 1868, la Diputación General solicitó un empréstito con un interés del cinco por cien para hacer frente al déficit de las cuentas de las Juntas Generales de Bizkaia. En 1754 se otorgó poder a la Diputación Foral de Gipuzkoa para fundar un censo, y en 1779, al Diputado General de Gipuzkoa para tomar a censo cuatrocientos mil reales para las urgencias de la guerra con la Gran Bretaña. En 1823, las Juntas Generales de Gipuzkoa autorizaron a la Diputación Foral de

[42] *Ibid.*, p. 345.
[43] *Ibid.*, pp. 364 y ss.

Gipuzkoa para proporcionar un empréstito por la cantidad necesaria que considerase para dar a los soldados de los dos Batallones de Gipuzkoa un sobresueldo. En 1824, el Corregidor de Gipuzkoa adelantó a la Diputación Foral de Gipuzkoa 10.856 reales y 6 maravedís de vellón para satisfacer el superplús del primer batallón de la provincia. El 6 de mayo de 1832, la Diputación Foral de Álava hizo un empréstito de 350 acciones de 2.000 reales. El 4 de mayo de 1859, las Juntas Generales de Álava facultaban al Diputado General para la solicitud de créditos.

En materia de compraventa de inmuebles en el sistema foral las Diputaciones forales también tenían facultades dada la autonomía económica y administrativa que detentaban. El 7 de junio de 1788, las Juntas Generales de Bizkaia adjudicaron la finca de Ajarte en Arrigorriaga. En 1876, la Diputación General acordó dar en arrendamiento un terreno situado en la jurisdicción de Barakaldo. En julio de 1868, las Juntas Generales de Gipuzkoa autorizaron a la Diputación Foral de Gipuzkoa la venta de una casa en Zarautz. En 1829, las Juntas Generales de Álava aprobaron la compra de la caseta del cobrador del peaje de Zaitegui.

En el régimen foral, la cuestión de la beneficencia[44] también estaba muy arraigada, ya que "cada pueblo tenía la obligación de sostener a sus pobres porque la beneficencia tenía carácter eminentemente municipal"[45]. Es así como en 1768 la Junta General de Bizkaia, fiel a este principio, decretó que cada pueblo tenía el deber de mantener a los pobres. En las Juntas de 1800, el Ayuntamiento de Bilbao y el Señorío de Bizkaia celebraron un convenio por el cual acordaron que el primero administraba y cuidaba a los niños expósitos y el segundo abonaba una cantidad para esa función. En la Junta General de 18 de julio de 1868 se nombró una Comisión de Beneficencia que se encargaría de redactar un reglamento de organización para tal servicio, aprobándose sus bases en la junta de 7 de julio de 1870 a condición de que se sometiera al examen de los pueblos. Igualmente, en las Juntas Generales del mismo año, en la memoria presentada donde se analizaba la Ley de Beneficencia General de la Nación, se declaró

[44] *Ibid.*, pp. 405 y ss.
[45] *Ibid.*, p. 405.

que no se aplicaba en Bizkaia porque contenía prescripciones contarías a las atribuciones que detentaba la Diputación foral, acordando que, en lo sucesivo, las Juntas locales de beneficencia dependían exclusivamente de la Diputación foral. En Gipuzkoa en las ordenanzas de hermandad de 1397 y 1463 se reflejan el delito de postulación y con el tiempo de los años; al constatar que no era eficaz su objetivo final, las Juntas de 1635 proyectaron la erección de una casa provincial de Misericordia para acoger a los pobres de la provincia, aunque por los inconvenientes para llevar a cabo el proyecto, las Juntas de 1738 decidieron apartarse de la cuestión. Las Juntas de Mondragón de 1770 nombraron una comisión para realizar un plan referente para los pobres y postulación de los forasteros. Las Juntas de Segura de 1817 reformaron el plan de 1771 con el objetivo de que en las Casas de Misericordia de los pueblos se establecieran fábricas de mantas, bayetas y paños ordinarios. Las Juntas de Fuenterrabía de 1849 presentaron un reglamento para erigir cuatro casas de socorro, en San Sebastián, Tolosa, Azpeitia y Mondragón, respectivamente. La Diputación Foral de Álava en 1708 acordó que los pobres se condujeran a los hospitales y en 1736 que los pobres pasajeros fueran conducidos y admitidos en los lugares más cercanos hasta los caminos reales. En 1749, igualmente en Araba/Álava, se acordó, otra vez, que los pobres se condujeran a los hospitales. La junta de 1850 acordó autorizar al Diputado General de Araba/Álava a prestar a las Juntas de Caridad los medios para hacer frente a los auxilios necesarios. En 1852, las Juntas aprobaron un informe de la Comisión de Cuadrillas donde se ponía en solfa el cumplimiento del Reglamento de beneficencia insistiendo en la necesidad de su cumplimiento.

En sanidad, las Diputaciones forales tenían competencias para la formación de partidos facultativos y nombramiento de profesionales con el correspondiente pago o sueldo. Así recoge el informe de la Junta General de 19 de julio de 1868 tras la solicitud del Síndico para que resolviera el recurso interpuesto por las tres Diputaciones forales, a raíz de que varios ayuntamientos acudiesen a la Diputación Foral de Bizkaia para la formación de partidos médicos. De la misma manera, en el Decreto de 25 de noviembre de 1871, el Síndico declaró que correspondía a las Diputaciones provinciales el conocimiento del asunto. Las Juntas de Gipuzkoa del año 1868, teniendo en cuenta el informe de la Junta

General de 19 de julio, acordó que la Diputación era la que tenía que gestionar el asunto de los partidos médicos sin sujetarse a lo que prescribía la Ley de Sanidad y la Junta General de Araba/Álava de 22 de noviembre de 1857 autorizó a la Diputación foral de Álava para hacer el arreglo de partidos médicos.

Igualmente, los empleados provinciales eran nombrados por las Diputaciones. Bizkaia no conoció hasta 1864 un Reglamento para las oficinas y dependencias de la Diputación, ya que hasta entonces se nombraban libremente sus empleados. En el caso de Gipuzkoa, no fue hasta 1773 cuando se consolidó la plaza de oficial primero, fijando en 1806 y 1816 los sueldos de la Secretaría, del Corregidor y otros empleados de la provincia. Araba/Álava también contaba con un secretario de gobierno, un contador interventor, un archivero, un tesorero, un administrador de tabacos, un arquitecto y un comandante de fuerza armada foral, debiendo cumplir con las órdenes que les encomendaba el Diputado General.

El tradicional modo de vida que tenía la ciudadanía hacía que las Juntas Generales trabajasen por el fomento de la agricultura, ganadería y la plantación de árboles, además de prestar el servicio de suministros y bagajes. El Fuero de Bizkaia hablaba del aprovechamiento de las aguas, la determinación de las distancias que debían tener las plantaciones de árboles y las penas por talar los árboles o viñas. En la Junta General de Gernika de 18 de julio de 1752 se aprobaron las ordenanzas para el fomento, la plantación, cría y conservación de los montes que fueron sancionadas por la Real Orden de 27 de noviembre de 1784. El 30 de octubre de 1818 se creó una comisión permanente para promover los adelantamientos de la agricultura que no dio sus frutos esperados. El 11 de mayo de 1850, las Juntas Generales de Gernika aprobaron el reglamento para el fomento del arbolado estableciendo la figura del celador de montes, que se encargaría de velar por el cumplimiento de las órdenes, circulares y reglamentos de la Diputación, y en 1851 se creó la escuela práctica de agricultura para jóvenes de 14 a 18 años que duró poco, puesto que la Diputación se desprendió de ella en 1861. La primera ordenanza de que hay constancia en Gipuzkoa en materia de montes data de 1548, cuando las Juntas Generales celebradas en Zumaia mandaron que cada consejo plantase

anualmente quinientos pies de robles y castaños dejando libre sitio para pastos. Otra ordenanza de 1552 estableció el procedimiento para talar árboles para hacer carbón. Las Juntas de Azkoitia de 1657 hicieron una ordenanza de montes, confirmada por Real provisión de 11 de abril de 1760, donde se disponía que los Consejos debían cuidar los viveros, no permitiendo la tala de robles ni otro árbol que se atendiese la observancia de la ley y mandaba a los Consejos que destinasen cantidades de dinero para plantar, guiar y beneficiar árboles. En 1738 las Juntas Generales de Gipuzkoa realizaron un reglamento que circuló pueblo a pueblo con puntos sobre cómo formar viveros, plantar árboles, premios, prohibiciones y cantidades que tenían que destinar los municipios a la plantación de nogales. Las Juntas de 1797, a solicitud del representante de Idiazabal, acordaron autorizar a los Consejos la distribución entre sus vecinos de los terrenos baldíos del común para repoblarlos con árboles. Las Juntas de Zumarraga de 1848 decretaron que todos los pueblos y particulares que plantasen árboles útiles tendrían un premio por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa, siendo las juntas del año siguiente las que aprobaron el reglamento para poder dar los premios. En Oñati, en el año 1851 se creó una Escuela especial de Agricultura costeada por la Diputación Foral de Gipuzkoa que duró hasta 1869.

En Araba/Álava correspondía a las Juntas Generales todo lo relativo a los montes, plantíos, agricultura, ganadería y demás artes e industrias. En ese sentido, en las Juntas de mayo de 1853 la Comisión de Cuadrillas señaló "la conveniencia de establecer por cuenta de la provincia una casa-modelo de labranza, que sirva de ejemplo y estímulo en el país"[46].

Los Territorios Históricos para hacer cumplir sus fueros y de malhechores y contrabandistas tenían un cuerpo de policía que en Bizkaia y en Gipuzkoa se establecieron bajo el nombre de Miqueletes, mientras que en Araba/Álava tomaron el nombre de Miñones. La primera constancia escrita del cuerpo de Miñones en Bizkaia data de septiembre de 1784, que obedece a cumplir una Real Instrucción de agosto de 1784 expedida para todo el Reino y por el Rey para la persecución de contrabandistas y

[46] *Ibid.*, 2009, p. 550.

malhechores. La Diputación Foral de Bizkaia acordó la creación de este cuerpo que con el tiempo pasaría a denominarse Miqueletes, para que después, nuevamente pasase a denominar Miñones. En Araba/Álava y en Gipuzkoa, igualmente, este cuerpo de Miñones y Miqueletes se formó en 1793 y 1796, respectivamente, con la misma finalidad de perseguir a la gente que subvertía la orden.

Con la abolición foral, estos cuerpos policiales vieron reducidas drásticamente sus plantillas y limitadas sus funciones a desempeñar y mediante el Real Decreto de 22 de diciembre de 1980[47] se les restableció, siendo, a su vez, el germen de la actual Policía Autónoma del País Vasco-Ertzaintza.

2.2.1.3. OTRAS CARACTERÍSTICAS

La foralidad, en general, tenía otras características que se recogen brevemente a continuación y que ayudan a entender mejor el sistema foral tradicional, aunque estas instituciones no versen exclusivamente sobre el ámbito financiero si bien inciden indirectamente en este. Mediante la llamada exención de quintas, la ciudadanía de las provincias vascas no estaba obligada a prestar el servicio militar en tiempo de paz, sí en cambio cuando era llamada por el Reino en tiempos de guerra en las condiciones establecidas en sus Fueros para ir a las armas y sin sueldo alguno dentro de los límites de los territorios forales y con soldada fuera de esos límites. En tiempos de paz, cada territorio foral desde las Juntas Generales (y en defecto de no estar convocadas serían las Diputaciones forales) organizaba su defensa.

Este sistema económicamente era una carga muy pesada para los territorios forales, ya que debían hacer frente a su costa del armamento y de todas las intendencias necesarias para el buen funcionamiento del sistema militar, pero, a su vez, resultaba bastante cómodo para los alcaldes de los municipios vascos ya que de esa forma disponían en cada pueblo de una fuerza preparada permanentemente para hacer frente a cualquier

[47] España. Real Decreto 2903/1980, de 22 de diciembre, regulador de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, publicado en el *BOE*, núm. 13, de 15 de enero de 1981, p. 906.

problema, además de que los soldados vivían y dormían en sus casas, pudiendo así compatibilizar sus labores militares con sus quehaceres habituales.

Mediante los artículos 1 y 2 de la Ley de 21 de julio de 1876[48], que se analizará más adelante, la exención de quintas quedó abolida.

Cada territorio foral tuvo unas características particulares en la organización judicial y desarrolló "un entramado judicial distinto (aunque con instituciones semejantes) para cada uno de estos tres Territorios, a la vez que en cada uno de ellos se ha ido desarrollando también una administración de justicia no siempre homogénea o única en toda la extensión geográfica de sus respectivos territorios" [49] . Detentaban competencias judiciales y sus propias instancias judiciales que siguieron en vigor y en armonía con el sistema judicial común hasta el siglo XIX.

Asimismo, una de las instituciones forales más importantes que tuvieron los territorios forales y que sí tiene origen castellano[50] fue el uso o pase foral. Se puede definir como un mecanismo que tenían para defender su foralidad de los posibles ataques que provenían de la Corona. Mediante este instrumento jurídico se preservaba el ordenamiento propio y tenían recursos para evitar que las normas y disposiciones adoptadas por la Corona contravinieran la foralidad establecida. Mediante la fórmula "Obedézcase, pero no se cumpla", los territorios forales entendían que si las normas vulneraban su foralidad se suspendía su aplicación hasta que el Rey, en última instancia, resolviese tras ser informado previamente del asunto.

Así, este mecanismo era un instrumento eficaz para hacer frente a los abusos o arbitrios Reales. Señala MONREAL ZÍA que "constituía un mecanismo eficaz para preservar el ordenamiento propio. Las autoridades de los territorios vascos disponían de un recurso

[48] España. Ley de 21 de julio de 1876, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 207, de 25 de julio de 1876, p. 213.
[49] AYERBE IRÍBAR, Mª R., "La Administración de justicia en los territorios vascos"*, Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País,* Tomo LV-1, 2000, p. 6.
[50] Según GÓMEZ RIVERO, es a partir de las Cortes de Burgos de 1379, Briviesca 1387 y de la Pragmática de Enrique III de 1397 cuando se generaliza el no cumplimiento de las disposiciones de gobierno contrarias a Derecho (se dice obedecer, pero no se cumple). En GÓMEZ RIVERO, R.*, El pase foral en Guipúzcoa en el siglo XVIII*, Diputación Foral de Gipuzkoa, San Sebastián, 1982.

para evitar que las normas y disposiciones adoptadas por los órganos de la Monarquía contravinieran la foralidad establecida"[51].

El pase o uso foral fue abolido por la Real Orden de 5 de enero de 1841, ya en plena crisis foral, respecto a las leyes que elaborasen las Cortes, los decretos del Gobierno y de las sentencias de los tribunales, dejando en una situación de absoluta indefensión a los territorios vascos. Esta abolición fue una mera represalia y fue justificada por entender que degradaba los poderes del Estado y era incompatible con la unidad constitucional impuesta por la Constitución del momento.

Igualmente, las aduanas de la Corona se situaban en el interior, en los límites con los territorios forales (y no en la costa o en la frontera con Francia). Esto hizo posible que estas provincias configurasen entre sí un espacio de libre comercio, con unas características económicas y comerciales acordes a ese derecho y que ayudaron a disfrutar de unos precios de los productos más ventajosos que el resto de los territorios. Según BAZÁN suponía "eliminar las trabas al comercio e impedir los monopolios en aras a paliar la debilidad agrícola de las provincias costeras y valles cantábrico-alaveses"[52].

Esta concesión también ayudó a reforzar la idea de los territorios exentos y chocó con las tendencias uniformadoras de la Corona, ya que en más de una ocasión intentó trasladar las aduanas interiores a la costa y a la frontera con Francia con esa pretensión[53].

Además, este régimen jurídico estuvo profundamente arraigado y también tuvo su plasmación en los tratados internacionales que España firmó con países extranjeros en

[51] MONREAL ZÍA, G., "El Derecho histórico vasco…, *op. cit.,* p. 144.
[52] BAZAN DÍAZ, I., *De Túbal a Aitor. Historia de Vasconia,* La Esfera de los Libros, Madrid, 2002, p. 215.
[53] Ejemplo de ello fue el Real Decreto de 31 de agosto de 1717 de Felipe V por el que se ordenaba el traslado de las aduanas a la frontera francesa y a los puertos de mar, o con el establecimiento de la Constitución de Cádiz de 1812, el traslado de las aduanas que se realizó en 1821, pero que no duró más que el trienio liberal.

los que se establecían los derechos que las mercancías internacionales debían pagar al introducirlos en territorio español, con la salvedad de los territorios forales[54].

Esta situación se mantuvo hasta la abolición foral y, como ocurrió con el pase o uso foral, mediante la Orden de 5 de enero de 1841 se dictaminó trasladar las aduanas a las costas y a la frontera. Nunca más se restauraría para Bizkaia, Gipuzkoa y Araba/Álava la exención aduanera que afectó de manera especialmente negativa a la burguesía de Bilbao y de Vitoria, ya que tuvieron que emigrar o adaptarse a la nueva situación, una vez perdidos los beneficios que obtenían antes del traslado de las aduanas.

2.2.2. LA ABOLICIÓN FORAL

Tras analizar los rasgos generales de la foralidad es importante centrarse exclusivamente en el Concierto Económico y la actividad financiera de las instituciones vascas, puesto que tras la abolición foral del siglo XIX es el sistema con el que se ha dotado el País Vasco. Primeramente, se analizará el periodo en el cual se abolieron los fueros, circunstancia que originó la implementación del sistema actual.

Con la llegada de Felipe V al trono del Reino de España, después de la guerra de Sucesión (1701-1713), los fueros vascos y navarros –no como de otros territorios– se mantuvieron por la lealtad de estos territorios hacia el nuevo monarca, pero ya se intuía que algo iba a cambiar con el surgimiento del liberalismo [55] y con la llegada y auge de este movimiento al Gobierno de la nación. La promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812 fue ejemplo de ello, ya que dicha Carta Magna establecía una gran uniformidad en

[54] Ejemplo de ello se puede ver en el artículo XV del Tratado de Utrecht de 9 de octubre de 1713 firmado entre España e Inglaterra que señala "(…) Y porque por parte de España se insta sobre que á los vizcaínos y otros súbditos de su Majestad católica les pertenece cierto derecho de pescar en la isla de Terranova, consiente y conviene su Majestad británica que á los vizcaínos y otros pueblos de España se les conserve ilesos todos los privilegios que puedan con derecho reclamar".

[55] No obstante, cabe añadir que la racionalización y centralización borbónica fue anterior al movimiento liberal gaditano.

todas las instituciones[56] y se dispuso que las provincias vascas se equiparasen a las del resto de

Cuando en 1833 falleció el rey Fernando VII se abrió un gran cisma[57] en España que terminó con una guerra civil donde, entre otros, los foralistas vascos entendieron que el sucesor legítimo a la corona era el hermano de Fernando VII, Don Carlos María Isidro, y donde los liberales, por otra parte, defendieron que la hija de Fernando VII, Doña Isabel, era la legítima heredera al trono. Esta guerra civil, conocida como las guerras carlistas, desde el principio partió mal y con desventaja[58] para el bando de Don Carlos y trajo consigo la proclamación de Isabel II como reina de España en 1833.

Ya inmersos en la guerra, en septiembre de 1837, mediante la Ley de 16 de septiembre[59] se suprimieron las Diputaciones forales y se establecieron las Diputaciones provinciales con arreglo a la Constitución y Leyes vigentes, tal como el artículo 1 de la norma establecía. Además, el artículo 3 de la norma estipuló la forma de elegir a la nueva Diputación, autorizando al Gobierno de la nación a establecer aduanas en las costas y fronteras de las tres provincias vascas y Navarra, dejando, de esa forma, expedita la comunicación con las demás provincias del Reino.

El 31 de agosto de 1839 se produjo el "abrazo de Vergara", tal como se conoce coloquialmente al Convenio de Vergara[60], que puso fin a la Primera Guerra Carlista, y mediante el cual se acordó que el Capitán General D. Baldomero Espartero

[56] Artículo 7: Todo español está obligado a ser fiel a la Constitución, obedecer las leyes y respetar las autoridades establecidas. Art. 8º. También está obligado todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado. Art. 9º. Está asimismo obligado todo español a defender la Patria con las armas cuando sea llamado por la ley.

[57] El fallecimiento de Fernando VII generó una situación inesperada al no aplicarse la Ley Sálica y dejar como sucesora a su hija Isabel. El apoyo de los foralistas, vascos, valencianos y de otros lugares a la causa de su hermano Carlos se debió a la defensa que hizo este del absolutismo monárquico e, indirectamente a los Fueros, y, al mismo tiempo, a su antiliberalismo visceral. No en vano, fue la Constitución de Cádiz la que abolió los fueros.

[58] El 31 de agosto de 1839 se produjo el abrazo de Vergara entre el General Espartero y Maroto donde pactaron el convenio por el cual, entre otros, Espartero recomendaría al Gobierno proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros (artículo 1).

[59] España. Ley de 16 de septiembre de 1837, publicada en la *Gaceta de Mad*rid, 19 de septiembre de 1837.

[60] El Convenio de Vergara se redactó el 29 de agosto de 1839 y su ratificación fue al día siguiente entre el General Baldomero Espartero (general isabelino) y el General Rafael Maroto (carlista). Mediante este Convenio se puso fin a la Primera Guerra Carlista.

recomendaría con interés al Gobierno para que este propusiera a su vez a las Cortes Generales la concesión o modificación de los Fueros. En dicho acuerdo no se pactó la confirmación de los Fueros, ya que se comprometía solamente a recomendar al Gobierno para que se preguntara a las Cortes su decisión.

De ese acuerdo, llegó la promulgación de la Ley de 25 de octubre de 1839 de Confirmación de los Fueros[61], desde la que ya nada iba a ser lo mismo para las provincias vascas en lo referente a su foralidad. Supuso el inicio del declive de la foralidad y algunos historiadores como PIRALA CRIADO hablan de la liquidación del régimen foral[62]. Se confirmaban los Fueros, pero supeditándolos a que no se perjudicasen la unidad constitucional de la Monarquía y se establecía que el Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permitiera, y oyendo antes a las provincias Vascongadas y a Navarra, propondría a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados Fueros reclamaba el interés de las mismas, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entre tanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que pudieran ofrecerse, dando de ella cuenta a las Cortes.

Aparentemente, esta Ley conservaba los fueros vascos –y navarros–, pero a su vez la unidad constitucional exigida hacía que se suprimieran las instituciones tradicionales forales con la incongruencia que ello suponía. Para desarrollar esta Ley, se dio el Real-Decreto de 16 de noviembre de 1839[63] donde, entre otras cuestiones, se especificaba la situación administrativa de las Diputaciones forales y las Juntas Generales y se hablaba de su elección.

En el caso de Navarra, aunque no sea objeto de este trabajo un análisis exhaustivo del régimen foral navarro[64], es importante señalar la Ley de 16 de agosto de 1841, conocida

[61] España. Ley 25 de octubre de 1839, publicada en *Colección Legislativa de España*, tomo 25.
[62] PIRALA CRIADO, A., *Vindicación del General Maroto y manifiesto razonado de las causas del Convenio de Vergara*, Urgoiti Editores, Pamplona, 2005.
[63] España. Real-Decreto de 16 de noviembre de 1839, publicado en *Colección Legislativa de España*, tomo 25.
[64] TENA PIAZUELO hace un breve y exhaustivo análisis de lo que ha sido el Convenio Navarro hasta nuestros días. Lo resume de la siguiente manera: "Este es el carácter que se pretende para la Ley de 16

como la Ley Paccionada, por la cual se organizaría la nueva administración de Navarra tras la Ley de 1839. En lo que respecta a la fiscalidad, el artículo 25 de la Ley disponía y cuantificaba la única contribución directa de Navarra a los gastos del Estado, siendo esto el germen del nuevo sistema paccionado que regirá desde entonces en Navarra bajo el denominado Convenio Navarro. De esta forma, se puede concluir que esta Ley es el origen y el sistema por el que el Gobierno central y las Diputaciones forales vascas se fijaron a la hora de establecer el sistema de Concierto Económico en los territorios forales vascos.

Desde Madrid, por su parte, no contentos con las medidas que se impusieron hasta el momento para salvar la unidad constitucional, el 23 de abril de 1842 promulgaron la Ley[65] que creaba las Diputaciones provinciales, con un único artículo que determinaba

de agosto de 1841, por la que se organizaba –en atención a ese sistema de reforma foral– la Administración de Navarra. El artículo 25 de la ley dispone y cuantifica la 'única contribución directa' de Navarra a los gastos del Estado, que es posteriormente subsumida (por Real Decreto de 19 de febrero de 1877) en el que se llama 'cupo de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería para el presente año económico' –después confirmado por la Ley de Presupuestos de ese mismo ejercicio–, que en realidad fue la aportación inalterada de Navarra al Estado durante muchísimo tiempo. Nada menos que hasta 1927, año en que se concluyó el convenio económico, sancionado por Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927, base del actual sistema de financiación de la Comunidad Foral de Navarra, ya que, aparte de elevar la cuantía del cupo contributivo, supuso la plena confirmación y el reconocimiento expreso de la potestad tributaria foral. Permanencia temporal del cupo que, en el fondo, es de importancia secundaria si se tiene en cuenta que durante largos periodos no se hizo efectiva ninguna contribución, no ya fiscal, sino siquiera militar, a las cargas generales del país. Los sucesivos convenios –aprobados por Ley de 3 de noviembre de 1941 y por Decreto-Ley 16/1969, de 24 de junio, en plena dictadura franquista– mantuvieron los rasgos del sistema, limitándose a actualizar las cuantías y a introducir algunas precisiones que no alteraban en absoluto su sustancia. La aprobación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) ha supuesto la reiteración de todo el sistema, encuadrándolo definitivamente en el marco constitucional a través del engarce jurídico que para ello –y para la misma actualización general de régimen foral– presta la Disposición adicional primera de la Constitución. A través de su artículo 45, la LORAFNA es el puente por el que el sistema de convenio económico ha transitado desde la orilla de sus orígenes prácticamente aconstitucionales en el siglo XIX (y fruto de auténticas resistencias a la unificación económica nacional que no fueron vencidas ni por los sistemas políticos más autoritarios) hasta la orilla del Estado constitucional de las autonomías. Por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, se aprobó el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, por el cual se fija, en efecto, la aportación económica (la contribución o 'cupo') de la Diputación Foral de Navarra a las cargas generales del Estado, aunque se introducen también elementos correctores, que pretenden asegurar una mayor dinamicidad y adecuación de los mecanismos de financiación, por medio de compensaciones anuales en relación con ciertos conceptos", en TENA PIAZUELO, V., "Derechos Históricos y Autonomía financiera: Los territorios forales como especialidades en el sistema de financiación autonómica"*, Revista Española de Derecho Constitucional*, año 14, núm. 42, septiembre-diciembre, 1994, pp. 101-102.

[65] España. Ley de 23 de abril de 1842, publicada en *Colección Legislativa de España*, tomo 28.

lo siguiente: "El Gobierno establecerá desde luego las Diputaciones provinciales en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, procediéndose á su nombramiento con arreglo á la Constitución y Leyes generales del Reino, y resolverá lo conveniente acerca de sus facultades, en conformidad á lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de 25 de Octubre de 1839". Mediante el Real Decreto de 14 de julio de 1842[66], por su parte, se especificaron las atribuciones de esas Diputaciones provinciales. Eran las siguientes: las mismas que detentaban las demás provincias de la Monarquía, las que en la administración de los productos y arbitrios provinciales ejercían las extinguidas Juntas Generales y particulares y Diputaciones forales y las de recaudar los donativos y de cuidar que oportunamente ingresasen en el tesoro público.

Entre tanto, cabe decir que las distintas administraciones no estuvieron a la altura de las circunstancias que exigía el momento convulso en que se vivía. Por una parte, desde Madrid, entendieron que las Diputaciones vascas no estaban siendo leales a los postulados constitucionales, liberales y centralistas que desde hacía años se estaban imponiendo y, por otra parte, las Diputaciones hicieron todo lo posible para intentar defender hasta el final sus respectivos fueros y competencias[67].

La derrota del bando carlista en la Tercera Guerra Carlista, desarrollada entre 1872 y 1876, supuso el colofón de la decadencia del sistema foral y ya en 1876, mediante la promulgación de la Ley de 21 de julio, se produjo la abolición de los Fueros.

El presidente del Gobierno de entonces, Antonio Cánovas del Castillo, no quiso negociar con las Diputaciones forales para que estas mantuvieran su foralidad vigente y emitió la norma que abolía las instituciones forales. A consecuencia de ello, en nombre de la unidad constitucional, las Diputaciones forales quedaron en una situación de desamparo ya que perdieron todas las facultades que tenían hasta entonces, tales como no enviar

[66] España. Real Decreto de 14 de julio de 1842, publicado en *Colección Legislativa de España*, tomo 29.
[67] Véanse la Real orden de 10 de agosto de 1843, la Real Orden de 31 de agosto de 1843, la Real Orden de 29 de enero de 1844, la Real Orden de 22 de febrero de 1844, la Real Orden de 18 de febrero de 1845 publicada en el *Boletín de Vizcaya*, suplemento al núm. 17, 1845; la Real Orden de 12 de septiembre de 1853 y la Real Orden de 6 de agosto de 1870.

a sus ciudadanos al servicio militar o de no contribuir directamente a las arcas del Estado.

Es verdad que el artículo 4 de la Ley de 21 de julio de 1876 reconoce el régimen foral, aunque ello choca frontalmente con el siguiente artículo cuando dice que se autoriza al Gobierno a hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje, a fin de facilitar el cumplimiento del artículo 3 de esa Ley (en referencia al pago del gasto público del Estado). ¿Cómo es posible que por una parte se quisiera mantener el sistema de la foralidad en el que los territorios vascos estaban exentos del pago de impuestos y, por otra parte, autorizar que se hicieran las modificaciones legales oportunas para que dichos territorios contribuyesen al sostenimiento del gasto público del Estado?

Lo cierto es que por más que se proclamaran los postulados liberales, y pese a esa Ley, las Diputaciones comenzaron a actuar por su propia cuenta e intentaron mantener las mayores prerrogativas forales, ya que la intervención gubernamental se limitó, de momento, a cobrar el gasto que suponía el pago del pan[68] para el ejército de ocupación y a asegurarse que las Diputaciones pagaran lo que les correspondía[69].

Las Diputaciones y las Juntas Generales intentaron continuar con su normalidad, aunque es verdad que Cánovas del Castillo hizo todo lo posible para que la figura del Gobernador Civil, como autoridad provincial suprema, se consolidase y autorizó la convocatoria de las Juntas siempre que se reuniesen para cumplir la Ley de 21 de julio de 1876 permitiendo funcionar a las Diputaciones solo como meros ejecutores de las ordenes gubernamentales.

Todos estos rifirrafes político-jurídicos se intentaron negociar extraoficialmente entre Cánovas del Castillo y las Diputaciones forales hasta el punto de que en la carta que el 6 de diciembre de 1876 el Diputado Foral de Bizkaia le envío quedó claro que la

[68] Así se estableció mediante la Real Orden de 19 de febrero de 1877, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 51, de 20 de febrero de 1877, p. 475.
[69] ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes, op. cit.*, p. 42.

divergencia estaba en el tema fiscal, ya que decía lo siguiente: "quítese la forma contributiva del cupo y esté seguro Cánovas que el servicio militar sería prestado"[70].

En esa misiva quedaba lo suficientemente claro que las Diputaciones forales quisieron seguir recaudando sus impuestos a toda costa sin que ello supusiera tener que pagar cantidades al Reino, más allá de las que, históricamente y bajo el régimen foral, se abonaban.

Pero la carta no dio los frutos esperados y las negociaciones oficiales prosiguieron, aunque las Diputaciones forales –al principio coordinadas entre sí y después cada cual eligiendo su propio camino[71]– continuaron con la estrategia de obstaculizar todo lo posible para que el nuevo régimen liberal se impusiera y para así mantener los últimos resquicios de la foralidad.

El 5 de mayo de 1877, el rey Alfonso XII firmó el Real Decreto por el que se aplicaba en su totalidad la Ley 21 de julio de 1876 en Bizkaia, por lo que el Gobierno y la administración se hacían iguales a las del resto del Estado, perdiendo definitivamente la Diputación su carácter foral y convirtiéndose en una Diputación provincial. Las Diputaciones de Gipuzkoa y Araba/Álava, por las actuaciones conciliadoras llevadas a cabo por sus respectivos diputados, pudieron mantener su estatus hasta que ya la situación se hizo insostenible y los días 6 y 10 de diciembre de 1877, respectivamente, se constituyeron en ellas las nuevas Diputaciones provinciales[72].

Poco después, se aprobó el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877[73], en el que se recogen las bases de lo que más tarde será el germen de los Conciertos Económicos históricos que se analizarán en el siguiente capítulo.

[70] ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes…*, *op. cit.*, p. 44.
[71] Las Diputaciones de Gipuzkoa y Araba/Álava, en una postura más conciliadora, intentaron negociar la salida a la problemática de la implementación de la ley de 21 de julio de 1876, mientras que la Diputación Foral de Bizkaia mantuvo una postura de confrontación.
[72] Se disolvieron las Diputaciones Forales de Álava y Gipuzkoa, respectivamente, el 21 de noviembre de 1877 y el 1 de diciembre de 1877.
[73] España. Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 318, de 14 de noviembre de 1877, p. 473.

2.3. LA IMPLANTACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO. DEFINICIÓN Y ALCANCE

El Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 puso fin a la exención fiscal de los territorios vascos y a la etapa foral previa. Esta Ley supuso el establecimiento del sistema de Concierto Económico que en la actualidad sigue vigente, ya que "gracias a este Real Decreto se iniciará un régimen económico especial en las Provincias Vascongadas caracterizado tanto por la introducción gradual de los tributos como por la no recaudación de los tributos directamente por la Hacienda Real, sino que se permite la aportación en forma de cupos globales"[74].

Al principio, la institución del Concierto Económico se definió en plural utilizando la expresión "Conciertos Económicos". Según ALONSO OLEA, "puede parecer baladí la distinción entre singular y plural, pero no lo era si tenemos en cuenta un dato: en el primer caso se podría entender que era un acuerdo único, renovado en ocasiones determinadas. En el segundo caso serían acuerdos sucesivos, sobre la misma materia fiscal"[75]. Con todo, la continuidad en el tiempo de los conciertos, a través de sucesivas renovaciones que no alteraron en lo sustancial la naturaleza de la relación que suponen, también llevan a pensar que, aunque haya habido varios conciertos, estos no han sido sino la expresión de una única institución que se ha ido adaptando a las circunstancias políticas y económicas de cada momento.

No obstante, se puede indicar que dicha definición en plural no tuvo efectos prácticos a la hora de establecer los diferentes Conciertos Económicos que han existido a lo largo de la historia.

Sin entrar a profundizar en la institución del Concierto Económico, ya que esta se abordará en el siguiente capítulo, es preciso definirla para poder entender su

[74] MARTÍNEZ DIEZ, G., "Fueros y Conciertos Económicos"*, Documentación Administrativa*, Presidencia del Gobierno, núm. 181, Madrid, 1979, p. 601.
[75] ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes…*, *op. cit.*, p. 15.

funcionamiento, su repercusión jurídica y las consecuencias que ha generado en los territorios vascos una vez que se abolieran sus Fueros.

La doctrina no es unánime a la hora de definir el sistema de Concierto Económico, aunque se puede afirmar que todos lo definen describiendo o enfatizando tres palabras: acuerdo, cupo y competencias propias y que reflejan unas características que ya venían del sistema foral. Los diferentes autores describen y/o definen al Concierto Económico destacando diferentes criterios pero que tienen que ver con el carácter negocial o contractual que tiene el Concierto, otros hacen hincapié en su forma jurídica o en el órgano que lo aprueba, y otros, en fin, emiten un juicio favorable o desfavorable del sistema desde la posición ideológica respectiva. Asimismo, es importante incidir que las diferentes definiciones que se dan sobre ello hay que contextualizarlas teniendo en cuenta el periodo de tiempo en el que se hicieron.

Así pues, existen muchas definiciones sobre el Concierto Económico; solo por mencionar algunas: POSTIGO lo entiende "como la forma en que el Gobierno adopta de acuerdo con las Diputaciones vascas, para cumplir el deber constitucional impuesto a las Provincias por la Ley de 21 de julio de 1876 de pagar en proporción a lo que les corresponda las contribuciones, rentas e impuestos que se consignen en los Presupuestos Generales del Estado. Las Diputaciones de las provincias quedan obligadas a pagar un cupo por los impuestos concertados, respondiendo de su ingreso en el Tesoro, y reservándose el derecho a emplear los medios que consideren más convenientes para recaudar el cupo"[76].

Por su parte, para DE VICARIO Y PEÑA, los Conciertos Económicos (en plural) son "contratos válidamente estipulados entre los representantes respectivos (del gobierno de España y de las entonces denominadas Provincias vascongadas) para regular el modo y forma de satisfacer las contribuciones que por virtud de la Ley 21 de julio de 1876 pudieran corresponder al País Vascongado, confiriendo, al propio tiempo, a sus

[76] POSTIGO, C., *Los Conciertos económicos,* L. Haranburu, San Sebastián, 1979, p. 39.

diputaciones las facultades necesarias para llenar el fin propio y el especial objeto pactado"[77].

Para ALONSO OLEA y AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, a su vez, "el Concierto Económico se define como una disposición gubernamental –generalmente no pasaba del rango de Real Decreto– que fijaba una cantidad alzada anual que cada diputación vascongada habría de abonar al Ministerio de Hacienda en equivalencia de las recaudaciones de ciertos impuestos (propiamente llamados Concertados) a las que renunciaba el Estado. Las Diputaciones harían frente a estas sumas con recursos provenientes de los mecanismos de exacción o rentas propias sin ninguna relación obligatoria con los impuestos concertados"[78].

Asimismo, ALZOLA y MINONDO, en plural también, señala que "los Conciertos Económicos resultan unos contratos válidamente estipulados por los Representantes respectivos, para regular el modo y forma de satisfacer a aquel (entendiendo en este caso por el Gobierno de la nación), las contribuciones derivadas de la Ley de 21 de julio, al propio tiempo, a sus diputaciones las facultades necesarias para llenar el fin pactado"[79].

ARANA PÉREZ y OLABARRI GORTAZAR también dan una definición sobre el Concierto y lo definen como "un acuerdo de duración variable entre el Gobierno, autorizado por la Ley de 21 de julio de 1876, y las Diputaciones de las tres provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Araba/Álava, como representantes de los interés provinciales, en virtud del cual –y esta es la esencia del Concierto– el tesoro público percibe periódicamente de ellas las cantidades calculadas por cada una de las contribuciones e impuestos concertados, subrogándose las corporaciones provinciales en el lugar de aquel al efecto de cobrar tales tributos, respetando, desde luego, las leyes fiscales de la Nación y los pactos

[77] DE VICARIO Y PEÑA, N., *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas,* Clásicos de la Hacienda Foral, Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 1997, pp. 38-39.
[78] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J. y ALONSO OLEA, E., "¿Qué ha sido y qué es el Concierto Económico (siglos XIX-XX)"?, *Forum Fiscal de Bizkaia*, núm. 2, Bilbao, 1997, p. 19.
[79] ALZOLA Y MINONDO, P., *Régimen administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, Colección de clásicos de la Hacienda Foral, Bilbao, 2008, p. 218.

internacionales, pero pudiendo utilizar los sistemas de tributación y los tipos y formas de exacción que estimen más aceptables y menos gravosos para los contribuyentes vascongados"[80].

Más allá de la definición de la institución que han dado los autores anteriormente citados, hay autores que han valorado también el sistema de manera positiva como el mal menor o posicionándose en contra del acuerdo adoptado. De esta forma, FUSI AIZPURUA precisa que "el régimen de Conciertos indicó que la monarquía Alfonsina, asegurada la unidad constitucional, se inclinaba por adoptar una política conciliadora ante el problema vasco"[81].

CASTELLS ARTECHE, por su parte, señala que "eran muchos los vascos (…) que veían en ellos una prolongación –eso sí, exigua– de sus antiguos Fueros. Asimismo, y ya en terreno más concreto, los Conciertos eran algo más que acuerdos entre el Gobierno y las Diputaciones sobre los cupos que se debían pagar anualmente. Suponían la capacidad que tenía la provincia para, por medio de las Diputaciones, administrarse a sí mismas en determinadas materias poseyendo la facultad de atender una serie de servicios"[82]. En este sentido, cabe traer a colación el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906[83] que reconocía a las Diputaciones forales tener facultades en orden económico y administrativo, siendo estas a las que hace alusión CASTELLS ARTECHE.

LAFARGA, en el mismo sentido que CASTELLS ARTECHE, recoge en su obra que "el concierto económico no es un contrato árido, seco, de mera subrogación en las funciones recaudatorias de los cupos tributarios, como los encabezamientos de consumos en Castilla. Es algo más, es mucho más que esto: es todo un sistema de gobierno que ilumina con vivos resplandores la gestión provincial municipal,

[80] ARANA PÉREZ, I., y OLABARRI GORTAZAR, I., *Las atribuciones de las Diputaciones Vascongadas y su fundamento jurídico durante la Restauración*, IVAP, Oñati, 1988, p. 115.
[81] FUSI AIZPURUA, J.P., *El problema vasco en la II República,* Turner, Madrid, 1979, p. 17.
[82] CASTELLS ARTECHE, L., *Fueros y Conciertos económicos. La Liga Foral Autonomista de Guipúzcoa (1904-1906)*, L. Haramburu Editor, San Sebastián, 1980, pp. 392-393.
[83] España. Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 348, de 14 de diciembre de 1906, p. 983.

animándolas, invistiéndolas con plenas atribuciones para lo que es más importante en la vida de los pueblos, para acordar los tributos tarifarios, organizarlos, y reglamentarlos, en suma, es la autonomía económica"[84].

YBARRA Y BERGUE también opina positivamente sobre el sistema al decir que "este Concierto reconocía a las provincias vascas una autonomía económica muy beneficiosa, ya que, a cambio de una cantidad cifrada de antemano, que las Diputaciones provinciales pagarían al Gobierno, se evitaba la intervención directa del Estado en el aspecto económico"[85].

Sin embargo, otros autores, a la hora de definir el Concierto Económico, dan una visión negativa del sistema, ya que este fue fruto y consecuencia de la pérdida de los fueros. Es el caso de ANGULO que se pregunta "¿Qué importancia, qué valor encierran unas exenciones graciosas que al fin son privilegios y nada más que privilegios, por un tiempo corto y bien determinado, ante la grandeza de los derechos de que era dueña la familia vascona? ¿Qué significan esos privilegios, debidos a la generosidad del Gobierno, al lado de las antiguas libertades que han desaparecido? ¿Qué importa unos cuantos años de privilegios a un pueblo que, como el vascongado, coloca el origen de sus libertades en la más remota antigüedad? Todos los privilegios juntos no valen, ciertamente, ni pueden compararse con un solo derecho"[86].

Las Diputaciones, al igual que ANGULO y otros autores, al principio fueron reacias al nuevo sistema, pero después supieron amoldarse a la nueva situación e intentaron negociar hasta la saciedad sus intereses legítimos y esto explica el sistema vigente. Las Diputaciones vascas entendieron que ir a Madrid sin un acuerdo previo entre ellas, con una ruta a seguir, un plan diseñado y unas exigencias claras que poner encima de la mesa de negociación, beneficiaba al Gobierno central en su perjuicio.

[84] LAFARGA, A., *Concierto Económico de las provincias vascongadas, Noticias, Opiniones, comentarios Históricos, Económicos y Jurídicos*, Maves, Bilbao, 1975, p. 43.
[85] YBARRA Y BERGUE, J., *Política nacional en Vizcaya. De la Restauración a la República,* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947, p. 66.
[86] ANGULO, J.M., *La abolición de los fueros e instituciones*, Auñamendi 2 vols., San Sebastián, 1976, pp. 34-35.

En mi opinión, el sistema en sí no fue malo para los territorios vascos. Al no tener marcha atrás los postulados centralizadores y uniformizadores que Madrid quería imponer, el sistema era un mal menor donde la capacidad recaudatoria, tributaria y financiera –en su inicio no más allá del cupo, la tutela de los ayuntamientos y el mantenimiento de los servicios públicos por medio del gasto público– quedaban en manos y al arbitrio de las Diputaciones, donde la intervención del Estado se circunscribía solamente a definir los tributos que eran concertados o no y negociar, más bien imponer, la cuantía que mediante el cupo las Diputaciones debían abonar a las arcas públicas del Estado.

2.3.1. EL CONCEPTO Y LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El Concierto Económico es un derecho histórico amparado y respetado por la Constitución española de 1978[87] en su Disposición Adicional Primera y que ha sido analizado minuciosamente desde la doctrina[88] y la jurisprudencia[89] intentando dar una definición concreta y específica del mismo.

El origen de la expresión "derechos históricos" se sitúa en la Centroeuropa de finales del siglo XIX y principios del XX. GARCÍA PELAYO, LUCAS VERDÚ y HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN[90] han señalado que el origen de la expresión tiene que ver con que el poder supremo y soberano va más allá de la monarquía absoluta donde los distintos territorios que componían el Imperio austrohúngaro tenían personalidad jurídica reconociéndoles

[87] España. Constitución Española, publicada en el *BOE*, núm. 311, el 29 de diciembre de 1978, p. 29313.
[88] Para ahondar más en su definición: HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., y LLUCH MARTÍN, E., *Derechos históricos y Constitucionalismo útil,* Critica, Madrid, 2001.
[89] Véanse las SSTC 32/1981, de 28 de junio; 76/1983, de 5 de agosto; 11/1984, de 2 de febrero; 123/1984, de 18 de diciembre; 76/1988, de 26 de abril y 214/1989, de 21 de diciembre.
[90] Para ahondar más en el origen de los Derechos Históricos, véanse: GARCÍA PELAYO, M., "El Proyecto constitucional y los derechos históricos"*, El País*, 24 de septiembre de 1978. Véase también su trabajo *El tema de las nacionalidades. La teoría de la nación en Otto Bauer,* Pablo Iglesias, Madrid, 1979; LUCAS VERDÚ, P., "Historicismo y positivismo ante la conceptualización de los derechos históricos vascos"*,* en *Jornadas de estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1985, pp. 274-275; HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *Idea de los derechos históricos,* Espasa-Calpe, Madrid, 1991, pp. 55-62.

la individualidad histórico-política de los diversos países que componían el imperio y garantizándoles su autonomía legislativa y administrativa.

LAPORTA señala que "hay dos grandes corrientes de pensamiento jurídico; la primera se refiere a la interpretación racional-normativista de la Disposición Adicional Primera, según la cual cabe establecer de los derechos históricos aquella que los identifica con un régimen jurídico determinado, el régimen foral. Y que la norma constitucional se refiere, pues, al régimen foral (…). La segunda concepción es la interpretación historicista. (…) la reivindicación de la reintegración de los fueros como régimen jurídico, la percepción de las provincias vascas como estructuras articuladas por un derecho foral propio fue cambiando paulatinamente debido a las influencias del primer pensamiento nacionalista europeo y el reparo del que fueron objeto esos derechos por parte de la variante más extrema de la idea de la unidad de la monarquía"[91].

Para HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, la esencia de los derechos históricos se halla, también, en su propia historicidad y "se trata, pues, de un acervo de competencias de las viejas instituciones forales primero y de sus sucesores después; es una visión residual de la foralidad, subsiguiente a su crisis y fragmentación"[92].

LUCAS VERDÚ, en el mismo sentido que los anteriores, "insiste en que la historicidad de los derechos del Pueblo Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra son muy anteriores a la Constitución de 1978; que esta los ampara y respeta porque ya existen, y que no fueron derogados en 1839 y 1876 porque la propia Constitución deroga expresa y definitivamente las leyes abolitorias de dichos años, porque en ese espacio de tiempo, hasta la promulgación y publicación de la Constitución vigente, el Pueblo Vasco continuó sintiendo el espíritu foralista"[93].

[91] LAPORTA, F.J., y SAIZ ARNAIZ, A., *Los Derechos Históricos en la Constitución,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 31-32.
[92] HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *Derechos Históricos y Constitución,* Taurus, Madrid, 1998, p. 85.
[93] LUCAS VERDÚ, P., en el prólogo a la obra de LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos…*, *op. cit.,* p. 15.

Asimismo, para saber cuál es la naturaleza jurídica de los derechos históricos se han desarrollado distintas teorías que, resumidamente, se pueden englobar en las siguientes[94]:

– En primer lugar, las que hacen mención al pacto como origen de los derechos históricos. Se pueden diferenciar diferentes teorías que entrarían en esta catalogación. La primera de ellas es el "pacto de estatus" que parte de la idea de Carl SCHMITT que indica que este pacto "funda una relación permanente de vida, abarca a la persona en su existencia, introduce una ordenación de conjunto no mensurable y no es libremente revocable"[95]. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN dice que algunos autores indican que los derechos históricos son un pacto "interpotestades", bien de derecho privado, o bien de derecho público, aunque matiza en referencia al pacto que "no existían dos potestades soberanas ni en el momento de celebrarlo ni tampoco subsisten después de él"[96]. Por su parte, y en contraposición a lo que HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN sostiene, ALDEA afirma que la naturaleza jurídica de los derechos históricos "participaba de las características del 'tratado' entre dos entes soberanos"[97], teoría que DEL BURGO TAJADURA no acepta al concluir que (y en alusión al Convenio Navarro) "para ello hubiera sido preciso que se hubieran restablecido las Cortes navarras a raíz de la Ley de 1839 (…) no se restableció tras la Ley de 1839 y quien pactó fue una Diputación Provincial"[98]. Por otra parte, la teoría de la Unión de Voluntades que fue creada por TRIEPEL[99] para explicar el significado jurídico de la Liga Alemana del Norte, es para DE CASTRO Y BRAVO "*Vereinbarung* que significa pacto, concierto, acuerdo, convención…" [100] . Esta teoría fue defendida por DEL BURGO al indicar que el

[94] El análisis exhaustivo de las distintas teorías en: LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos…*, *op. cit.,* pp. 455-489; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Crisis y renovación del Concierto Económico*, Ad Concordiam, Bilbao, 2005, pp. 44-58; MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *La Defensa Jurídica de un Derecho Histórico Paradigmático: El Concierto Económico vasco*, Colección Tesis Doctorales de la Hacienda Foral, Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 2014, pp. 58-76.

[95] SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución,* Madrid, 1934, pp. 72 y ss.

[96] HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *Idea de los derechos…*, *op. cit.,* p. 111.

[97] ALDEA, R., *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1971, pp. 17 y ss.

[98] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos…*, *op. cit.,* p. 474.

[99] TRIEPEL, H., *Volkrecht und Landrecht*, Hirschfeld, Leipzig, 1889, pp. 63 y ss.

[100] DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho civil de España. Parte General,* Madrid, 1955, p. 375.

"*Vereinbarung*" es "una situación objetiva un estatus" [101] no habiendo voluntades contrapuestas de las diferentes partes. Por último, se debe citar la teoría del acto complejo que para TRUJILLO significa que en la gestación de los Estatutos imperan elementos pactistas que hacen que "las Leyes Orgánicas de Estatutos Autonómicos no pueden aprobarse sin la coparticipación de las Nacionalidades"[102], aunque advierte que esta coparticipación no significa que el Estado y las Comunidades Autónomas estén en una igualdad formal, sino que debe haber un consentimiento igual de ambas partes.

– En segundo lugar, las que desmitifican los derechos históricos negando y cuestionando en gran medida la existencia de ellos como institución. GARCÍA PELAYO menciona que los derechos históricos son "arcaicos"[103] y CORCUERA ATIENZA sostiene que "concebir el régimen foral como institución dotada de una imagen socialmente recognoscible implica, o bien una afirmación sin apenas contenido, o supone una selección de datos históricos, una interpretación orientada a la realización de finalidades políticas de hoy cuya necesidad se pretende deducir de la historia (…) lo grave del asunto procedería del hecho de que, de tal interpretación, pretendan deducirse unas pautas que se imponen al legislador"[104] y llega en otro momento a calificar a los derechos históricos como mitos afirmando que "el mito foral es la correlación cuyo primer término es, a la vez, una realidad histórica concreta y la expresión de ese concepto vago, difuso y concretable en diversos momentos en función de necesidades históricas de cada presente"[105].

– En tercer lugar, la teoría de la garantía institucional, que utilizó por primera vez SCHIMTT[106], resalta el carácter constitucional de los derechos históricos y será aplicada

[101] DEL BURGO TAJADURA, J.L., *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos Históricos de Navarra)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1987, pp. 177-178.
[102] TRUJILLO G., "Los procedimientos estatutarios desde la categoría del acto complejo", en VV.AA., *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. I, Granada, 1984, pp. 3-12.
[103] GARCÍA PELAYO, M., "El proyecto constitucional y los derechos históricos", en *Obras Completas*, vol. III, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 3171-3177.
[104] CORCUERA ATIENZA, J., "Alcance de la constitucionalización de los derechos históricos" en *Jornadas de estudio sobre la actualización de los derechos históricos*, Servicio Editorial de la UPV, Bilbao, 1986, pp. 74-75.
[105] CORCUERA ATIENZA, J., "La constitucionalización de los derechos históricos. Fueros y Autonomía", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, 1984, pp.9-38.
[106] SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución…*, *op. cit.,* pp. 72 y ss.

también por el Tribunal Constitucional en su sentencia 76/1986, de 26 de abril. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ afirma que "lo que la Disposición Adicional Primera de la Constitución contiene es una garantía institucional de la foralidad" [107] y prosigue indicando que "tales derechos, cualesquiera que puedan ser de acuerdo con las fuentes históricas en las que tengan su origen y el rango de estas, existen porque la Constitución lo ha querido y tienen fuerza de obligar que la Constitución les presta". Aunque, LARRAZABAL BASÁÑEZ matiza que "no se refiere a un conjunto de derechos, sino a un sistema: el régimen foral" [108] . Por su parte, LUCAS VERDÚ explica que "la Constitucionalización de los derechos históricos consiste en la integración en la unidad de la Constitución y bajo los valores y principios que la presiden de unas instituciones jurídicas que entroncan con los viejos fueros" [109] y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA sostiene que "la garantía institucional así entendida adquiere una dimensión funcional a través de la identificación de los elementos que en cada momento forman parte y dan contenido a la foralidad. (…) Pero no de forma incondicionada ni general, sino mediante su actualización en el marco de la Constitución" [110].

– Y, por último, la teoría de la petrificación defiende que los territorios vascos, por el hecho de poseer ininterrumpidamente (salvo el periodo franquista para Bizkaia y Gipuzkoa) unos derechos económicos y administrativos de los que nada ni nadie pueden despojarles, son estos los que tienen la titularidad del ejercicio de tales derechos. Esta teoría ha sido defendida por CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE al sostener que "Álava (…) que como se dice es extensible a Guipúzcoa y a Vizcaya, lo que constituye una razón más para considerar a las tres Provincias titulares de los derechos históricos poseídos" [111].

[107] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración Foral Vasca*, Civitas, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 45-112.
[108] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos…*, *op. cit.,* p. 484.
[109] LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, Vol. IV, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 709 y ss.
[110] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Crisis y renovación…*, *op. cit.,* p. 50.
[111] CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, Mª. del C., "Dinámica evolutiva de las Juntas Generales de Guipúzcoa", en *Jornadas de estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Servicio Editorial de la UPV, Bilbao, 1986, pp. 161-162.

El Tribunal Constitucional también se ha expresado en más de una ocasión respecto al alcance y significado de los derechos históricos[112]. En la STC 11/1984 de 2 de febrero nos habla de que hay que tener en cuenta la historia para saber cuáles son dichos derechos expresando en su fundamento jurídico 4º que "la delimitación de las competencias de tales territorios (se refiere a los Territorios Históricos) podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos"[113], pero es cierto que en la STC 76/1988 en su fundamento jurídico 3º matiza que "(…) imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales. La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones «históricas» anteriores. En este sentido, y desde luego, la actualización de los derechos históricos supone la supresión, o no reconocimiento, de aquellos que contradigan los principios constitucionales. Pues será de la misma Disposición adicional primera C.E. y no de su legitimidad histórica de donde los derechos históricos obtendrán o conservarán su validez y vigencia".

[112] Por mencionar algunas sentencias: las SSTC 11/1984, 16/1984, 123/1984, 95/1986, 86/1988 y la 140/1990.

[113] La STC 11/1984, de 2 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 42, de 18 de febrero de 1984, p. 23.

2.3.2. LA DISPOSICIÓN SEGUNDA DEROGATORIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En esta Disposición se señala que "en tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y que en los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876".

Ello no significa que se recuperan todas las instituciones forales vigentes antes de aprobarse la Ley de 25 de octubre de 1839 o la Ley de 21 de julio de 1876, puesto que de conformidad al artículo 2.1 del Código Civil, "por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que esta hubiere derogado". Deroga con efectos *ex nunc*, desde la aprobación de la CE, sin que produzca efectos desde la etapa de la abolición de los Fueros.

Para PORRES AZKONA, "el análisis de la disposición derogatoria es inseparable de la adicional. Ambas han de ser interpretadas conjuntamente porque ambas en su interrelación forman la cláusula foral (…) La derogatoria 2 de la CE dota de un alcance y un sentido bien preciso a la disposición adicional: el régimen foral que ampara y respeta la Constitución ni se identifica ni queda congelado en el vigente en 1978. (…) De ella deriva (…) el alcance y sentido de la disposición primera de la CE: eliminar cualquier obstáculo jurídico (…) para llegar a un nuevo acuerdo foral (…) es decir, crear las condiciones jurídicas necesarias para poder definir un nuevo régimen foral desde la negociación política, sin que dichas leyes impliquen un límite. El programa de actualización no queda constreñido a lo que determinaron dichas leyes. Es este el valor de límite, de acotamiento lo que queda derogado"[114].

Para CORCUERA ATIENZA y GARCÍA HERRERA, está claro que la derogación de la norma no implica devolver la vigencia de la situación anterior, por lo que, en este caso, "el sentido de la derogatoria se movería únicamente en el ámbito simbólico de intentar el

[114] PORRES AZKONA, J., *Política y Derecho. Los derechos históricos vascos*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1992, p. 97.

cierre de aquel 'arreglo foral' que parecía haberse conseguido con el sistema autonómico establecido en la CE"[115].

Por todo ello, esta disposición no tiene valor jurídico, más allá de tener un valor simbólico y político, por la cual se quisieron cerrar las heridas abiertas por las guerras carlistas y la abolición de los fueros vascos.

2.3.3. LA ACTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS

El segundo párrafo de la Disposición Adicional Primera de la CE establece que la actualización de los derechos históricos se tiene que llevar a cabo en el marco de la Constitución y el Estatuto de Autonomía[116]. El debate constituyente sobre los derechos históricos giró en torno a la naturaleza de estos y la compatibilidad de su reconocimiento con el nuevo texto constitucional.

La importancia de la Disposición Adicional Primera de la Constitución ha sido puesta de relieve por la doctrina, pero no de forma pacífica, tal como se refleja a continuación. Para LOJENDIO IRURE, "la disposición adicional primera abre una vía especial de reconocimiento de derechos, facultades y competencias reservados a los territorios forales que, al insertarse dentro del texto de la Constitución, se incorporan, en su caso, a los previstos en su Título VIII, Capítulo 2º y los que puedan proceder de la aplicación de su art. 150.2 de la CE"[117], mientras que LOPERENA ROTA entiende que "el diferente fundamento constitucional de atribuciones lleva consigo una consecuencia de alto significado: los derechos históricos no se reconocen en el Título VIII y, por consecuencia,

[115] CORCUERA ATIENZA, J., y GARCÍA HERRERA, M.A., *La constitucionalización de los derechos históricos,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 39-40.

[116] Fundamento jurídico 4º de la STC 123/1984 de 18 de diciembre, publicada en el *BOE,* núm. 10, de 11 de enero de 1985, p. 13: "que la idea de derechos históricos de las comunidades y territorios forales, a que alude la Disposición Adicional Primera de la Constitución, no puede considerarse como un título autónomo, del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia Disposición Adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía". En el mismo sentido STC 94/1985 de 29 de julio, publicada en el *BOE*, núm. 194, de 14 de agosto de 1985, p. 34.

[117] LOJENDIO IRURE, I. Mª., "La Disposición Adicional Primera y los derechos históricos", *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos vascos*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Donostia-San Sebastián, julio de 1985, p. 411.

no tienen el límite del art. 149.1 de la CE; su techo será el estrictamente señalado en los términos de la actualización"[118].

CELAYA YBARRA se pregunta cómo hay que interpretar la disposición introducida en la Carta Magna puesto que a su vez habla de derecho e historia. Reflexiona de la siguiente manera: "Desde un punto de vista de prescripción de derechos, puede pensarse que cuando un derecho entra en la categoría de histórico, es un derecho agotado, del que no se puede hablar como algo vigente y vivo. Y, sin embargo, es claro que las Cortes discutieron y la Constitución recoge como algo existente los derechos históricos de los que se ocupa la disposición adicional primera (…) ¿En qué sentido se puede hablar de ellos? (…) Desde mi punto de vista se hablaba de los derechos históricos del País Vasco porque, aunque fueran derechos enraizados en la historia, no se encontraban totalmente muertos y no se les podía aplicar la prescripción. Se trataba de derechos litigiosos (…) Se quiere poner fin a un litigio que por ser viejo puede ser llamado histórico, pero que, por estar aún vivo, resulta actual y tiene derecho a entrar en la Constitución"[119].

Por su parte, LUCAS VERDÚ señala que "la constitucionalización de los derechos históricos de los territorios forales por la disposición adicional primera de nuestra Ley fundamental es una característica original y singular de nuestro ordenamiento constitucional que la diferencia de los extranjeros. Supone también una significativa innovación en nuestra trayectoria constitucional, pero, sin desdeñar esos aspectos, entraña una tensión peligrosa entre la concepción historicista y la positivista sobre el modo de configurar la convivencia política"[120].

Así pues, en mi opinión, el problema fundamental radica en saber el alcance que tiene la interpretación de la Disposición Adicional Primera y para ello se va a analizar cómo

[118] LOPERENA ROTA, D., "Unidad constitucional y actualizaciones generales y parciales de los derechos históricos", *Jornadas de Estudios sobre la Actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Donostia-San Sebastián, julio de 1985, p. 322.
[119] CELAYA IBARRA, A., "La decadencia del Régimen Foral y los Derechos Históricos", *Jornadas de Estudios sobre la Actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Donostia-San Sebastián, julio de 1985, p. 31-32.
[120] LUCAS VERDÚ, P., "Historicismo y positivismo ante la conceptualización…, *op. cit.,* p. 255.

opera la cuestión de los derechos históricos en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco[121], conocido también como el Estatuto de Gernika, para, más adelante, hablar de uno de los derechos históricos que siguen en vigor y que es el eje fundamental de esta tesis: el Concierto Económico vasco.

2.3.3.1. EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN

Esto supone que los derechos históricos de los territorios forales son *de iure* constitucionales. CAÑO MORENO recoge que "existe un consenso básico sobre dos cuestiones: por un lado, que la Disposición Adicional 1ª que ampara los Derechos Históricos es una norma constitucional de la que corresponde extraer determinadas consecuencias jurídicas y, por otro, que esos mismos derechos históricos, aunque de perfil discutible, se refieren a una realidad preconstitucional, a una realidad anterior que habrá que descubrir"[122]. LOJENDIO IRURE se refiere también a la etapa preconstitucional y afirma que "es evidente que los derechos históricos, como tantos derechos e instituciones jurídicas y políticas que la Constitución de 1978 hace suyos –los derechos fundamentales, la Monarquía, el Parlamento, hasta la misma soberanía popular–, son anteriores a la Constitución, pero ello no impide que esta los incorpore a su ordenamiento superior, como da entrada en este a los derechos históricos, a su amparo y respeto en lo que tienen de protección"[123]. Señala CAÑO MORENO que "esta protección abarca tanto al sujeto político como al objeto, a los derechos históricos entendidos tanto como derechos subjetivos o reconocimiento de facultades constituyentes y decisorias, como en sentido objetivo o Régimen Foral integrado por instituciones y derechos o competencias históricas o actuales. Esta protección es, a su vez, compatible con una actualización general del Régimen Foral que se realiza a través

[121] España. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979, p. 29357.
[122] CAÑO MORENO, J., *Derecho Autonómico Vasco*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2007, p. 61.
[123] LOJENDIO IRURE, I.Mª., *La Disposición Adicional Primera de la Constitución española*, IVAP, Oñati, 1988, p. 54.

de los Estatutos y que, por calificarse de "general", abarca tanto al sujeto como al objeto de los derechos históricos"[124].

PORRES AZKONA, elogiando el trabajo de otros autores, concluye que "lo único que quepa decir de la disposición adicional primera de la CE como conclusión de todo el debate doctrinal y como punto de coincidencia de todos los autores que se han acercado al tema con mayor dedicación (T.R. FERNÁNDEZ, LUCAS VERDÚ, LOJENDIO, CLAVERO, CORCUERA…) es que habilita un régimen jurídico-político singular y específico a partir de concretar un hecho diferencial no creado por la Constitución"[125].

Respecto a lo que ha de entenderse como "marco" establecido en el ámbito constitucional, la doctrina y la jurisprudencia [126] no son unánimes a la hora de establecerlo. La doctrina, mayoritariamente, aboga "por entender este concepto –en referencia al marco constitucional– como una invocación a un marco constitucional general, es decir en el que entren los principios y valores que inspiran el sistema y no todas y cada una de las prescripciones y preceptos que aparecen recogidos en el Título VIII de la CE de 1978"[127]. Por su parte, señala SERRANO-GAZTELUURRUTIA, al hablar del Concierto Económico como derecho histórico, que "resulta evidente que el Concierto Económico vasco tiene una dimensión constitucional que transciende con mucho a su estricto contenido tributario y financiero. (…) El Concierto Económico se sustenta en la Disposición Adicional 1ª CE como derecho histórico. Y como derecho histórico amparado y respetado constitucionalmente, el Concierto Económico está relacionado con la problemática que suscita este tema especialmente en cuanto a su actualización y adecuación al marco constitucional"[128]. Para LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, también "el

[124] CAÑO MORENO, J., *Derecho Autonómico Vasco…*, *op. cit.,* pp. 185-189.
[125] PORRES AZKONA, J., *Política y Derecho…*, *op. cit.,* pp. 114-115.
[126] Fundamento Jurídico 5º de la STC 11/1984 de 2 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 42, de 18 de febrero de 1984, p. 23; Fundamento Jurídico 3º de la STC 76/1988 de 26 de abril, publicada en el *BOE*, núm. 125, de 25 de mayo de 1988, p. 6.
[127] HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *Idea de los Derechos…*, *op. cit.,* p. 56; y en el mismo sentido ver M., MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *La Defensa Jurídica de…*, *op. cit.,* p. 83, y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Crisis y renovación…*, *op. cit.,* pp. 44-46.
[128] SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El Concierto Económico Vasco ante…*, *op. cit.,* p. 171.

problema más espinoso para la actualización de los derechos históricos es determinar qué previsiones constitucionales en concreto actúan como límite de la actualización"[129].

Finalmente, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ señala, a la hora de delimitar dicha actualización, que "el proceso de actualización foral empieza a partir de la Constitución, a través de la delimitación de los perfiles del lugar que las instituciones forales tienen en el ordenamiento general del Estado"[130], y CORCUERA ATIENZA habla de un proceso vivo, de tal forma que "cuando el legislador apela a la disposición adicional al atribuir determinadas competencias, o cuando el juez argumenta en su nombre, no están extrayendo contenidos que ya estuvieran en la adicional primera, sino que están construyendo tal régimen foral"[131].

2.3.3.2. EN EL MARCO ESTATUTARIO

Como se ha señalado anteriormente, la actualización de los derechos históricos, además de establecerse en la misma Carta Magna, aparece reflejado en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco y señala HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN que "los Estatutos de raíz foral son en su totalidad, la actualización del Derecho Histórico, aunque no actualicen la totalidad de este. Es decir, no modernización de determinadas competencias o instituciones, sino el reconocimiento de una peculiaridad, el hecho diferencial, con la estructura histórica que tiene tal hecho, por ejemplo, la politerritorialidad vasca, que exige acordar o concertar; esto es, pactar, un sistema de autogobierno"[132]. Es del mismo parecer LARRAZABAL BASÁÑEZ[133] al sostener que el Estatuto "se ha convertido de este modo en el instrumento por antonomasia para la actualización foral. Un Estatuto cuyo fundamento, como no podía ser de otra manera, es el pacto, el acuerdo, el consenso"[134]. También indica que "la actualización foral

[129] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Crisis y renovación…*, *op. cit.,* p. 53.
[130] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los Derechos Históricos de los…*, *op. cit.,* pp. 112 y 113.
[131] CORCUERA ATIENZA, J., "Alcance de la constitucionalización…, *op. cit.,* p. 407.
[132] HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *Idea de los Derechos…*, *op. cit.,* p. 110.
[133] En el mismo sentido véanse CORCUERA ATIENZA, J., *Política y Derecho. La Construcción de la autonomía vasca,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 146; MUÑOZ MACHADO, S., "La Disposición Adicional Primera de la Constitución", en MARTÍN RETORTILLO, S., *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Civitas, Madrid, 1992, pp. 240-241.
[134] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos…*, *op. cit.,* p. 513.

suponía también el reconocimiento de los Territorios Históricos como titulares de derechos históricos y el nacimiento de una Comunidad Autónoma cuyos órganos, en virtud de la propia actualización de los derechos históricos que en el Estatuto se realiza, también son titulares de derechos históricos"[135]. MEDINA GUERRERO, por su parte, sostiene que el régimen de Concierto Económico se agota en lo establecido por la norma estatutaria[136], siendo del mismo parecer el Tribunal Constitucional al indicar en su STC 140/1990[137] en los fundamentos jurídicos tercero, cuarto y quinto, que el Estatuto es "el elemento más decisivo de la actualización de los regímenes forales", y es "norma fundacional de la Comunidad Autónoma y de integración y reestructuración de la potestad de autogobierno de los territorios históricos".

Así pues, se puede extraer que las normas institucionales básicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco son el Estatuto de Gernika, la Ley del Concierto Económico[138], la Ley 27/1983 de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, más conocido como Ley de Territorios Históricos (en adelante, LTH)[139], y la Ley 2/2016, de las Instituciones Locales de Euskadi[140] (en adelante, LILE). La LTH es una ley emanada del Parlamento vasco, que regula las relaciones entre las instituciones comunes (autonómicas) y las de los respectivos Territorios Históricos y se puede decir que constituye un modelo "cuasi-federal" para la Comunidad Autónoma del País Vasco en el que se armoniza el principio de igualdad política de los tres Territorios Históricos (Araba,

[135] *Ibid.*, p. 514.
[136] MEDINA GUERRERO, M., "La autonomía financiera en tiempos de disciplina fiscal: Territorios Históricos y estabilidad presupuestaria", en *El poder normativo foral en la encrucijada: encaje constitucional, modelo fiscal y crisis económica*, GORDILLO PÉREZ, L.I., (Dir.), Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014, pp. 249-278.
[137] STC 140/1990 de 23 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 254, de 23 de octubre de 1990, p. 8.
[138] España. Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 124, de 24 de mayo de 2002, p. 18617.
[139] País Vasco. Ley 27/1983 de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, publicada en el *BOPV*, núm. 182, de 10 de diciembre de 1983, p. 4132. Fue declarado constitucional mediante la STC 76/1988 de 26 de abril, publicada en el *BOE*, núm. 125, de 25 de mayo de 1988, p. 6.
[140] País Vasco. Ley 2/2016, de las Instituciones Locales de Euskadi, publicada en el *BOPV*, núm. 70, de 14 de abril de 2016, p. 1544.

Bizkaia y Gipuzkoa) con respecto a su idiosincrasia[141] y la LILE es la Ley principal que se aplica en el ámbito local vasco.

Las distintas relaciones de los diferentes órganos comunes y forales que emanan de la actualización de los derechos históricos han supuesto que los territorios forales vascos conserven sus propias instituciones forales y algunas de las competencias tradicionalmente de las mismas, pero también se ha reconocido a las instituciones comunes del País Vasco de algunas competencias tradicionalmente privativas de los Territorios Históricos[142]. Así, junto al Parlamento vasco (poder legislativo autonómico) y el Gobierno vasco (poder ejecutivo autonómico), que son las instituciones comunes de

[141] SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El Concierto Económico Vasco ante…*, *op. cit.,* p. 174. Véase, también, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., "La ley de territorios históricos: estado de la cuestión", en GORDILLO PÉREZ, L.I. (dir.), El *poder normativo foral en la encrucijada: encaje constitucional, modelo fiscal y crisis económica*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014, pp. 103-130

[142] Fundamento jurídico 5º de la STC 76/1988 de 26 de abril, publicada en el *BOE*, núm. 125, de 25 de mayo de 1988, p. 6:

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

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

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

la Comunidad Autónoma del País Vasco, la estructura institucional convive con la existencia de las Juntas Generales (poder legislativo foral) y las Diputaciones forales (poder ejecutivo foral en cada Territorio Histórico) que son los órganos forales.

Por lo tanto, les corresponden a los órganos comunes, por ejemplo, las competencias en materia de educación o policía que históricamente recaían en los órganos forales. Incluso, uno de los cambios más importantes que va a existir en el ámbito financiero del Concierto Económico, después de la entrada en vigor del Estatuto (en la etapa preconstitucional el cupo lo abonaban los órganos forales), va a ser que la obligación del pago del cupo va a recaer en el órgano común (Gobierno vasco) y no en los órganos forales (Diputaciones forales) "insertando a los órganos comunes de la Comunidad dentro del procedimiento de fijación del cupo dentro de un sistema como el de Concierto Económico, cuyo único protagonismo histórico, desde el punto de vista vasco, lo habían ostentando siempre las Diputaciones"[143].

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco, además, reconoce en su artículo 3 a "cada uno de los territorios históricos que integran el País Vasco" la facultad de, "en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno", traduciendo en una reserva expresa a los órganos forales por el propio Estatuto de un núcleo competencial exclusivo como es el sistema fiscal y tributario. De ello viene a resultar que son las Juntas Generales de cada territorio quienes tienen la competencia para establecer y regular los distintos tributos que nutren la hacienda foral, regulación que realizan mediante la aprobación de normas forales[144]. Igualmente, el artículo 37 establece que los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos y que lo dispuesto en el Estatuto no supondrá una alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico. Siendo este último precepto para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y PORRES AZKONA,

[143] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos…*, *op. cit.,* p. 514.

[144] Tienen naturaleza reglamentaria, pero desde que se promulgó la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, las normas forales de carácter tributario son directamente recurribles ante dicho órgano superior.

tal como se ha indicado anteriormente, "la garantía institucional de la foralidad consagrada por la Disposición Adicional Primera de la Constitución" [145], aunque el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico sexto de la STC 76/1988 matiza que "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". En este sentido, pues, el artículo 37 señala las competencias exclusivas de los territorios forales y afirma que les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento vasco señale en la LTH.

Por su parte, la Disposición Adicional Única del Estatuto establece lo siguiente:

> "La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico".

Dicha cláusula, que causó sorpresas y pronunciamientos por todos los grupos parlamentarios en el debate del Estatuto en las Cortes Generales[146], no es algo tan novedoso, ya que dicha reivindicación de los derechos históricos ya ha sido reclamada a lo largo de la historia por los distintos representantes vascos en cada instancia[147].

[145] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los Derechos Históricos de los…*, *op. cit.,* pp. 151-152; PORRES AZKONA, J., *Política y Derecho…*, *op. cit.,* pp. 147-148.
[146] GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE recoge detalladamente la opinión de cada grupo parlamentario en su libro *El Ordenamiento político-administrativo de los Territorios Forales de Euskadi,* IVAP, Oñati, 2017, pp. 209-212.
[147] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos…*, *op. cit.,* pp. 527-528.

Por su parte, la doctrina no es unánime a la hora de concederle valor jurídico a esta Disposición, ya que las posiciones son encontradas, aunque comparto la idea de los que opinan que toda disposición o articulado del Estatuto tiene carácter normativo[148].

Por lo tanto, cabe decir que la actualización de los derechos históricos, al hacerse en el marco de la Constitución española, implica que debe insertarse en el sistema autonómico, de modo que la titularidad de algunas competencias pasa a compartirse entre las instituciones comunes y forales. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN se refiere a ello concluyendo que existe la novación de los Derechos Históricos Vascos. Indica que la novación subjetiva consiste en "introducir, junto a Vizcaya, Álava y Guipúzcoa, un nuevo titular de Derechos Históricos, Euskadi (…) En efecto, los Derechos Históricos, reconocidos como preexistentes en la adicional 1.a de la Constitución, son actualizados por el Estatuto y otras normas posteriores, y en ellas, a la vez que se reconocen como actualización de dichos Derechos competencias a Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, se erige a Euskadi en nuevo Territorio Foral (art. 22.1.a), titular de Derechos Históricos propios (v. gr.: artículos 16 y 17 del EA), en cuyo favor, en consecuencia, pueden actualizarse nuevos derechos (Ley de Sanidad), como se ha hecho en otras normas con los propios Territorios

[148] Entre los autores que niegan su carácter normativo podemos citar a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, quien sostiene que son "simples reservas de derechos, sin contenido normativo alguno, que se limitan a invocar una vez más el *historische staatsrecht* que está en la base de todas las reivindicaciones nacionalistas, a fin de dejarlo a salvo en su presunta integridad de cara a un nuevo momento constituyente", en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los Derechos Históricos de los…*, *op. cit.,* p. 90. CORCUERA ATIENZA, igualmente, es de la opinión de que la Disposición no tiene ningún carácter normativo ya que "la función de la Adicional del Estatuto es básicamente de carácter ideológico-político, de especial significado para las fuerzas nacionalistas que no habían aprobado la Constitución, por considerarla insuficiente en materia económica", en CORCUERA ATIENZA, J., *Política y Derecho…*, *op. cit.,* pp. 169-170. Frente al carácter negacionista, otros autores han defendido que la Disposición estatutaria sí tiene carácter normativo. PORRES AZKONA defiende que "la Disposición Adicional del Estatuto es susceptible de una lectura política y una lectura jurídica". En PORRES AZKONA, J., *Política y Derecho…*, *op. cit.,* pp. 167-168. JÁUREGUI BERECIARTU en el mismo sentido afirma que "de una estricta interpretación semántica de la Disposición (…) el Estatuto no tiene carácter definitivo, no constituye la solución final del contencioso entre ambas partes contratantes. Esa solución final es acuerdo definitivo, no transitorio, queda en suspenso, pero se reconoce la transitoriedad del pacto vigente. (…) puede resumirse que el Estado Español y el Pueblo Vasco llegan a una solución de compromiso en virtud de la cual el Pueblo Vasco acepta este régimen de autonomía, esta aceptación, sin embargo, no supone una renuncia a los derechos históricos del Pueblo Vasco que podrá actualizar sus derechos históricos en el marco del ordenamiento jurídico", en JÁUREGUI BERECIARTU, G., "La expresión jurídica de la nacionalidad vasca" en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco,* IVAP, Oñati, 1983, pp. 153-154.

de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa (Ley de Régimen Local)"[149]. Esto es esencial en el caso del Concierto Económico y así ha destacado igualmente, tal como se ha podido indicar anteriormente, la STC 76/1988 en su fundamento quinto, gozando los derechos históricos de una protección jurisprudencial llamada garantía institucional a la que autores como FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, LARRAZABAL BASÁÑEZ, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA o LUCAS VERDÚ también se han referido, tal como se ha podido ver a la hora de explicar las diferentes teorías que existen sobre la naturaleza jurídica de los derechos históricos.

2.4. LOS SUJETOS DEL RÉGIMEN FORAL: LOS TERRITORIOS FORALES

Por lo que respecta a la titularidad de los derechos históricos, cabe señalar que la Constitución no hace referencia a qué territorios se refiere al hablar de los territorios forales, no siendo su delimitación pacífica para la doctrina. No obstante, la doctrina[150] y

[149] HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., "La titularidad de los Derechos Históricos vascos", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 58, octubre-diciembre 1987, pp. 210-211.

[150] HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, por una parte, plantea varias hipótesis para delimitar qué territorios componen los territorios forales. Él plantea cuatro hipótesis que puedo resumirlas de la siguiente manera: La primera hipótesis identifica a los territorios forales con los territorios que en el pasado hubieran sido "titulares de una foralidad política". La segunda de las hipótesis plantea que son territorios forales "donde subsista una foralidad civil". La tercera hipótesis plantea que serían los territorios donde en el pasado se hubieran plebiscitado Estatutos de Autonomía, mientras que la última de las hipótesis identifica como territorios forales aquellos territorios "donde subsistía un residuo de la vieja foralidad política", en HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *Derechos históricos…*, *op. cit.,* pp. 118 y ss. CAÑO MORENO, por su parte, señala que "los Territorios Vascos han recibido diversas denominaciones: Provincias, señorío, Reino, Provincias Exentas, Territorios Forales, Territorios Históricos, etc. La Constitución utiliza la expresión Territorios Forales, en cambio el Estatuto de Autonomía para el País Vasco emplea la de Territorios Históricos. Ambas poseen un alcance más amplio que el referido a Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra, ya que fueron numerosas las Regiones y reinos que además de historia poseyeron Fueros" y, por otra, debe ponerse en relación con la Disposición Derogatoria, donde se hace mención especial a Álava, Bizkaia y Gipuzkoa (al derogar para estos territorios las Leyes de 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1876), en CAÑO MORENO, J., *Derecho Autonómico Vasco…*, *op. cit.,* pp. 184-185. Asimismo, LARRAZABAL BASÁÑEZ en su obra señala que "después de analizados todos los argumentos que ha ofrecido tanto la doctrina como la jurisprudencia, se puede hablar de una titularidad compartida de los derechos históricos entre los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia y la Comunidad Autónoma del País Vasco, una titularidad compartida que es ininteligible si se la separa del proceso de actualización de los derechos históricos", en LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos…*, *op. cit.,* pp. 498-499.

la jurisprudencia[151], al final, han llegado a una entente a la hora de indicar a qué territorios se refiere la Carta Magna.

El texto constitucional se refiere en dos ocasiones a los territorios forales. Por una parte, en el artículo 149.1.8 se señala que la legislación civil es competencia exclusiva del Estado, pero reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia para la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. Por otra parte, como hemos visto, se hace referencia en la Disposición Adicional Primera. En lo que nos atañe, en materia tributaria y financiera, podemos concluir tras la jurisprudencia y la doctrina esgrimida anteriormente, entran, en esta categoría, Navarra[152], Bizkaia, Gipuzkoa y Araba/Álava.

[151] La STC 76/1988 de 26 de abril en su fundamento jurídico segundo señala que "viene pues a referirse a aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las Provincias Vascongadas y de Navarra". Por su parte, la STC 31/2010, de 28 de junio señala que la DA 1ª se refiere únicamente a los derechos históricos vasco-navarros, publicada en el *BOE*, núm. 172, de 16 de julio de 2010, p. 1. Es de igual parecer la STC 118/2016 al indicar lo mismo en su fundamento jurídico segundo a), publicada en el *BOE,* núm. 181, de 28 de julio de 2016, p.52648; y también, la STC 158/2019, que no reconoce a Aragón como nacionalidad histórica ni titular de derechos históricos al amparo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución al concluir categóricamente en su fundamento jurídico primero i) que "la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón no ha respetado la diferencia existente entre los derechos históricos de los territorios forales, a los que se refiere la disposición adicional primera CE, y el respeto a la foralidad en el ámbito del Derecho civil (art. 149.1.8 CE). La disposición adicional primera CE no ampara el Derecho foral aragonés, y no tiene cabida definir el mismo como 'derechos históricos' susceptibles de actualización en los términos de esta ley". Publicada en el *BOE,* núm.10, de 11 de enero de 2020, p. 2755.

[152] La Comunidad Foral de Navarra se constituye en 1982 por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA).

CAPÍTULO III. EL CONCIERTO ECONÓMICO HISTÓRICO DESDE LA PERSPECTIVA DEL ÁMBITO FINANCIERO

3.1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se examinarán los distintos Conciertos Económicos que ha habido en la historia hasta la promulgación de la Constitución española de 1978. Se analizarán sus peculiaridades, concertaciones y cantidades a abonar a las arcas del Estado en concepto de cupo, además de, siempre que los hubiera, sus características financieras más reseñables.

Todos los Conciertos Económicos tienen grandes similitudes entre sí, pero, una de las mayores diferencias que ha tenido el sistema de Concierto Económico desde el punto de vista del ámbito financiero ha sido el método utilizado para el cálculo del cupo a abonar al Estado. Así, se deberán diferenciar claramente dos etapas: por una parte, se deberá abordar el periodo que va desde la instauración del sistema de Concierto Económico hasta la aprobación del Concierto Económico de 1981 y, por otra parte, desde 1981 hasta nuestros días. En este capítulo solo se abordará el primer periodo.

Hasta el Concierto Económico de 1981 las cantidades a abonar en concepto de cupo eran calculadas mediante estimaciones de recaudación de ciertos tributos que el Gobierno central realizaba teniendo en cuenta las características de las provincias vascas. Esas cantidades eran dadas desde el Gobierno central y las Diputaciones vascas lo único que podían hacer era intentar negociar una rebaja, en beneficio propio, pero siempre debía existir voluntad de ambas partes para ello.

En sí, el planteamiento era sencillo. El Gobierno central calculaba las cantidades que recaudaba en las restantes provincias por las contribuciones y mismos conceptos y aplicaba a la situación económica de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba/Álava unas cantidades concretas, utilizando para ello parámetros como población, superficie o capacidad contributiva de las provincias vascas. Eran cantidades que el Estado dejaba de recaudar a favor de las Diputaciones vascas pero que no renunciaba a ellas. Las partes de antemano, ya que así se reflejaba en el texto jurídico, sabían cuál era la cantidad de cupo por el periodo que el Concierto Económico estaba en vigor.

Así, a diferencia de lo que ocurría en las provincias no forales, el Estado directamente dejaba de ingresar cantidades tributarias y esas cantidades eran recaudadas por las Diputaciones vascas. Cantidades que, finalmente, en parte, serían abonadas en concepto de cupo al Estado por las Diputaciones vascas y, por otra parte, eran utilizadas por las Diputaciones vascas para hacer frente a sus gastos públicos. De esta manera, el Estado se olvidaba de la redistribución de la riqueza (gasto) en los territorios vascos, función que asumía el recaudador de los impuestos, que eran las Diputaciones vascas (ingreso y gasto). Sin embargo, hay que indicar que durante los primeros años de vigencia del Concierto, la situación que tenían las provincias vascas era similar a la que tenían antes de la abolición foral en lo que concierne a los tributos, puesto que, aunque es verdad que el Estado no recaudaba los tributos en los territorios vascos a favor de las Diputaciones, estas no aplicaron todos los tributos concertados, como fue el caso de la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería y del Impuesto de Derechos Reales. De esta forma, las Diputaciones vascas obtenían los ingresos públicos que exigían de los arbitrios establecidos por ellas mismas, que eran suficientes para hacer frente al cupo correspondiente. Dicho de otra forma, aunque algunos tributos se concertaron y con ellos se debía hacer frente al cupo, establecido previamente, las Diputaciones no aplicaron esos tributos puesto que con lo que recaudaban de otros arbitrios municipales y provinciales establecidos con anterioridad al sistema de Concierto Económico en los territorios vascos les era suficiente para hacer frente al pago del cupo y únicamente fueron implantados, con una regulación similar a la de territorio común; cuando "esa fuente de ingresos torna insuficiente (…) según las cargas fiscales se fueron extendiendo, se empezaron a recaudar tributos provisionalmente. Provisionalidad que, por aumento de las necesidades recaudatorias, se convirtió en definitiva"[153].

Esto será así, hasta que, en España, a partir de la promulgación de la Constitución de 1978, se implanta el sistema autonómico, donde se reflejarán las distintas competencias exclusivas del Estado y las asumidas por las Comunidades Autónomas, mediante sus

[153] ATXABAL RADA, A., *La Fiscalidad del Derecho civil foral del País Vasco*, Colección Tesis Doctorales de la Hacienda Foral, Bilbao, 1999, p. 190.

Estatutos Autonómicos. En el caso vasco se tendrá que atener a lo estipulado en el Estatuto de Gernika de 1979.

Hasta la promulgación del Estatuto de Gernika y la Ley del Concierto Económico de 1981, los territorios forales vascos conocerán cinco Conciertos Económicos (y un predecesor –primer cupo–) que habrán de aplicarse en los tres Territorios Históricos. De la misma manera, Araba/Álava conocerá, además, dos Conciertos Económicos en la época franquista.

En los siguientes apartados se va a analizar el nacimiento y evolución, así como el marco histórico y financiero de los distintos Conciertos Económicos históricos que han existido para poder, de esa forma, entender mejor todo el sistema tributario y financiero vasco.

3.2. EL REAL DECRETO DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1877

Aunque el origen del Concierto Económico (o conciertos económicos) se encuentra en la Ley de 21 de julio de 1876[154], se puede concluir también que el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 es el primer pilar jurídico donde se sustenta el sistema de Concierto Económico[155] y "fija las bases que sirven para configurar el futuro primer Concierto Económico"[156]. No hay más que leer su título, que señala "Primer cupo fijado a las Provincias y avance de las negociaciones para el primer Concierto".

Es un reglamento –Real Decreto– que no tiene rango de ley porque parece que Cánovas de Castillo no era partidario de enviar a las Cortes la cuestión y así prolongar su

[154] "El punto de partida del Gobierno central no era otro que cumplir con el objetivo contenido en la ley de 21 de julio de 1876, esto es, hacer efectiva la obligación de las Provincias Vascongadas de pagar, en la proporción que les corresponda y con destino a los gastos públicos del Estado, las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignasen en los Presupuestos Generales del Estado". En ARMENTIA BASTERRA, J., *Evolución del Concierto Económico a través de sus textos legales*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2019, p. 57.

[155] Gracias a este Real Decreto se iniciará un régimen económico especial en las Provincias Vascongadas caracterizado tanto por la introducción gradual de los tributos como por la no recaudación de los tributos directamente por la Hacienda Real, sino que se permite la aportación en forma de cupos globales. MARTÍNEZ DÍEZ, G., "Fueros y Conciertos…", *op. cit.,* p. 601.

[156] ARMENTIA BASTERRA, J., *Evolución del Concierto Económico a través…*, *op. cit.,* p. 60.

aplicación y su efectividad[157]. Desde las Diputaciones sí solicitaron desde el principio que tuviera rango de ley, aunque tendrá que pasar más de un siglo para que esta reclamación se hiciera realidad.

Una vez resuelto el asunto de las quintas mediante la Ley de 21 de julio de 1876, Cánovas de Castillo creyó que la cuestión tributaria se iba a solucionar, también, rápidamente. Era partidario de que en todo el Reino hubiera los mismos derechos y ventajas y comparto la idea de ALONSO OLEA[158] cuando dice que se precipitó publicando esta norma, ya que sin tener el aval de las Diputaciones vascas y sin ver el alcance que ello podía suponer a las arcas públicas fue una idea apresurada. Como señala DE ZABALA Y ALLENDE "en realidad, este, constituido por el Real Decreto de 13 de noviembre (…) puede decirse que es el primer concierto económico, aunque parcial, pues solo se refería a la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería, e imperfecto pues la primera parte –señalamiento de cupo– se hizo sin oír a las provincias"[159].

Aun así, el planteamiento de Cánovas era sencillo siempre y cuando hubiera voluntad por todas las partes al indicar que "cumplido el trámite de las quintas, ahora bastaba cumplir la igualdad de tributación. Pero como por una parte no había datos seguros para establecer las sumas de contribución y, por otra, la Contribución territorial era la que más fácilmente se podría aceptar, pues decía el preámbulo, ya estaban los vascongados acostumbrados a ello, se fijó un cupo, a contar desde 1 de julio anterior"[160].

[157] "No sé los motivos que tiene Cánovas para que (…) se traduzca en ó pase á ser ley en vez de aparecer como un Real Decreto como no sea el temor á una discusión prolongada y embarazosa para él; pero el caso que para nosotros sería ventajosísimo el que las Cámaras le dieran su sanción". Tal como se recoge en la Carta del presidente de la Diputación de Vizcaya a la Diputación de Vizcaya, 22 de febrero de 1878 ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes…, op. cit.*, p. 74.

[158] "Creemos que Cánovas, entre la posibilidad de la vuelta al viejo debate sobre la aplicación de la Ley de 21 de julio, y una vez resuelto el asunto de las quintas, precipitó su intención en publicar un Real Decreto que desarrollase la Ley en el terreno fiscal", en ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes…*, *op. cit.*, p. 57.

[159] DE ZABALA Y ALLENDE, F., *El Concierto Económico. ¿Qué ha sido, qué es, qué debe ser?*, La Editorial Vizcaína, Bilbao, 1927, p. 29.

[160] ALONSO OLEA, E.J*., El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes…*, *op. cit.*, p. 56.

Los cupos (las nuevas aportaciones en concepto de Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería)[161] provenían del cálculo que Madrid realizó teniendo en cuenta las cuantías que la reforma fiscal de 1845 establecía para los territorios vascos, cantidades que hay que decir, nunca fueron abonados por las Diputaciones vascas tal como se ha indicado anteriormente[162]. Esta decisión no contentó del todo a las tres Diputaciones vascas, pero por responsabilidad aceptaron las cuantías finales impuestas[163]. En relación con las contribuciones industriales y de comercio la Administración del Reino carecía de datos fehacientes para el cálculo objetivo y real sobre ellos y se pospuso su cuantificación a la formación del padrón[164].

La idea principal del Ministerio de Hacienda no era aplicar de golpe la fiscalidad única del Reino, sino con la colaboración de las Diputaciones, ir estableciéndola poco a poco. Esa colaboración no era real ya que las Diputaciones partían de una situación de desventaja, puesto que la normativa misma decía sin pudor que la voluntad del Reino

[161] Cuarto párrafo del Preámbulo "conviene recordar á este propósito, que los cupos que se han señalado á las referidas provincias por la contribución de que se trata, desde el segundo semestre inclusive de 1845, por virtud del sistema tributario desarrollado en aquel presupuesto hasta fin del año económico de 1871-72, lo mismo que lo que se les imputó en el repartimiento de las contribuciones ordinarias y extraordinarias de guerra, de época anterior, han sido admitidos a formalización por obligaciones de culto y clero; si bien se ignora, por no haber presentado nunca los datos que lo acreditaran, qué parte del cupo que a cada provincia correspondía han cubierto, en realidad, al satisfacer las referidas obligaciones".

[162] "Las Diputaciones forales, como antes lo habían hecho las provinciales, continuaron ejerciendo un poder fiscal al margen del ministerio de Hacienda por cuanto decidían libremente la elección de la materia imponible y la inversión de los caudales recaudados. Las Diputaciones vascas no solo se opusieron con éxito a la reforma tributaria de Mon-Santillán, sino que, además, eludieron las figuras impositivas de nuevo cuño aparecidas después de 1845", en ATXABAL RADA, A., *La Fiscalidad del Derecho civil…*, *op. cit.,* p. 189.

[163] Tal como se recoge en la Carta del presidente de la Diputación de Vizcaya a la Diputación de Vizcaya. 22 de febrero de 1878. En definitiva, los comisionados vizcaínos aceptaron la cifra "para evitar conflictos y comprometer a Guipúzcoa y Álava", en ALONSO OLEA, E.J*., El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes…*, *op. cit.*, p. 74.

[164] Casi al final del preámbulo del Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 se indica el porqué del aplazamiento a la formación del padrón de la siguiente manera: "Cree también el Gobierno que ha llegado la oportunidad de que la Administración, oyendo á las Diputaciones y Ayuntamientos de las Provincias Vascongadas, y procurando su concurso, proceda desde luego á los trabajos de formación del padrón industrial, sujetándose para ello al Reglamento de 20 de Mayo de 1873 y á las resoluciones que posteriormente le han modificado, á fin de conocer con la mayor exactitud posible la cantidad que, con las alteraciones de forma que se convengan, deba exigirse á las mismas provincias por contribución industrial y de comercio, dejando para más adelante el buscar la equivalencia de lo que deban satisfacer al Tesoro por las demás contribuciones, rentas é impuestos con que han de contribuir proporcionalmente á las cargas generales del Estado.

se iba aplicar, incluso sin la voluntad de las Diputaciones vascas[165], y en su artículo 6 establecía que los planteamientos que hiciesen las Diputaciones quedaban al albur de la buena o mala voluntad por parte del Gobierno de España para su aprobación[166].

Queda claro, después de la lectura del Real Decreto y más su artículo 11[167] que la solución que en él se hacía era provisional y una especie de parche para intentar aplicar al cien por cien la esencia y los postulados de la Ley de 21 de julio de 1876.

Mediante el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, el Gobierno consiguió regularizar la situación fiscal de los territorios vascos. Se puede decir que, teniendo en cuenta la cuantía del cupo que debían abonar las provincias vascas a las arcas del Estado, estas salieron bien libradas, además de mantener los modos de recaudación, que continuaban en sus manos, por lo que la intervención del Gobierno de España quedaba muy limitada. No obstante, el enfado de las Diputaciones forales fue más que notable, ya que "la aplicación del Real Decreto no le planteó problemas a la Diputación Provincial de Bizkaia, puesto que las instituciones forales habían quedado disueltas en el Señorío, pero en las instituciones guipuzcoanas y alavesas, todavía forales, cayó como una bomba, negándose sus Diputaciones forales a colaborar con su cumplimiento y pidiendo la convocatoria inmediata de las Juntas Generales. La reacción de CÁNOVAS fue fulminante: no permitió la convocatoria de Juntas Generales y disolvió las Diputaciones

[165] En el preámbulo del Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 se recoge esa afirmación al describirlo de la siguiente forma: "Pues es cierto que desde aquella fecha hasta la presente, de tal modo han cambiado las circunstancias por virtud de la ley de 21 de Julio de 1876, que no hay ya solo que esperar la buena voluntad, en otras ocasiones manifestada por las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, para levantar, en unión con las cargas del Estado, sino que debe por necesidad contarse con el estricto cumplimento de la ley ya citada de 21 de Julio de 1876".

[166] Las propuestas de las Diputaciones se someterán en el más breve plazo posible al Consejo de Ministros por conducto de su presidente; y de las resoluciones que sobre ellas recaigan, aprobándolas o modificándolas en todo o en parte, no se admitirán nuevas reclamaciones durante el actual año económico.

[167] "Hasta que la Ley de 21 de Julio de 1876 esté cumplida en todas sus partes en las dichas provincias, continuará entendiendo exclusivamente en su aplicación la Presidencia del Consejo de Ministros, oyendo á los respectivos Ministerios en los asuntos que especialmente les conciernan".

forales. Para principios de diciembre, se constituyeron las nuevas Diputaciones provinciales guipuzcoana y alavesa[168].

La contribución que las Diputaciones debían hacer al Estado, a contar desde el 1 de julio de 1877, por concepto de Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería, ascendía a la cantidad total de 2.529.200 pesetas (Araba/Álava 660.200 pesetas, Bizkaia 1.032.000 pesetas y Gipuzkoa 837.000 pesetas).

Desde el punto de vista financiero este Preconcierto Económico no tiene ninguna relevancia más allá de que establece las cantidades que las provincias vascas, separadamente y cada una respondiendo por sí misma, debían abonar al Reino en concepto de cupo, cantidad que se calculó arbitrariamente teniendo en cuenta las características de las provincias de similar peso económico, población y datos que obraban en poder del Ministerio de Hacienda[169]. Aun así, las Diputaciones confiaron, igualmente, en mantener todas sus atribuciones que hasta ese momento detentaban y que no iban en contra de la literalidad de la Ley abolitoria de los fueros de 1876, manteniendo de esa forma las competencias de gasto que tenían.

3.3. EL PRIMER CONCIERTO ECONÓMICO. EL REAL DECRETO DE 28 DE FEBRERO DE 1878

Mediante este Real Decreto[170] se fraguó el primer Concierto Económico que dio lugar a que en las provincias vascas se establecieran paulatinamente los mismos impuestos y contribuciones que en las demás provincias del Estado.

[168] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "El Concierto Económico en el marco jurídico-constitucional de la Restauración y de la II República", *Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, núm. 22, Bilbao, 2011, p. 150.

[169] "Para fijar importe de lo que han de pagar aquellas provincias en equivalencia de la contribución industrial y de comercio, se ha tenido en cuenta lo que satisfacen por este concepto al Estado otras provincias, que tienen grande analogía con las de que se trata", en ZURITA SÁENZ DE NAVARRETE, M., *100 años de Concierto Económico,* Diputación Foral de Álava, Vitoria, 1977, p. 16.

[170] España. Real Decreto de 28 de febrero de 1878, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 60, de 1 de marzo de 1878, p. 505.

La Exposición de Motivos del reglamento, que es extenso y muy clarificador, describe las razones que llevaron a ese escenario, así luego para justificar lo que conllevaba su aprobación.

Las consecuencias, que no tuvieron parangón con ningún acuerdo anterior, eran más que notorias. Por una parte, las provincias vascas (que eran los sujetos a las que el Real Decreto se refería) entraron a formar parte de la unidad constitucional y se garantizaba que estas, "dentro ya del concierto económico, contribuirán al sostenimiento de las cargas públicas en igual proporción que los demás pueblos en España"[171] y, por otra parte, desde un punto de vista hacendístico también tuvo su importancia, ya que no se puede olvidar que hasta la abolición de los fueros en España no existía una única hacienda ni una normativa por la cual regular y establecer tributos[172] y ello, en principio, con el Concierto Económico se solucionaba.

Con la entrada en vigor de la norma, la unidad constitucional quedó restablecida en el territorio nacional, y Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia contribuyeron al sostenimiento de las cargas públicas, desde el año siguiente, por todos los conceptos y en idéntica proporción que las demás de la Monarquía. En principio, era un acuerdo provisional que tenía una duración para ocho años, ya que, pasado ese plazo, la Hacienda central incorporaría plenamente los tres territorios vascos a su control. Como se verá, dicha provisionalidad, el sistema mismo, se ha mantenido hasta nuestros días.

Como aspectos más reseñables de este Real Decreto se puede mencionar que:

a) La forma de exacción de las contribuciones, rentas e impuestos era diferente al de los demás territorios del Reino por no tener la Administración del Reino datos estadísticos fehacientes.

[171] Final del preámbulo del Real Decreto de 1878.

[172] La última gran reforma hacendística a nivel nacional se fraguó mediante la reforma de 1845 abanderado por el Ministro de Hacienda Alejandro Mon y Menéndez. Significó el fin de los principios tributarios del Antiguo Régimen, estableció las bases de un sistema tributario español y trajo una refundición de los antiguos tributos, todos ellos aplicados en el Reino a excepción de los territorios vascos y Navarra.

b) Las Diputaciones provinciales necesitaban autorización del Gobierno para utilizar y disponer de los medios de hacer efectivo el importe que debían de pagar y con ellas únicamente se entendía la Administración.

c) La entrada en vigor del estanco de tabaco y el establecimiento de mecanismos de indemnizaciones que se debían resarcir a los comerciantes, así como a trabajadores del ramo se posponía.

Por lo que respecta a la estructura impositiva se diferencian los impuestos concertados y las contribuciones no concertadas. Los concertados eran los impuestos que habían sido negociados entre las Diputaciones vascas y el Gobierno central. La imposición de tributos y su recaudación serían a cargo de las Diputaciones vascas y en concepto de cupo serían entregadas por estas las cantidades que aparecían reflejadas en el Real Decreto, cantidades que se tenían que abonar al Tesoro Nacional.

Dichos tributos en el primer concierto económico fueron los siguientes [173] : contribuciones de inmuebles, cultivo y ganadería, industrial y comercio, derechos reales y transmisiones de bienes, consumos y cereales, papel sellado y consumo sobre la sal. A esas cantidades, también se aplicaban las siguientes deducciones: culto y clero, sostenimiento de la infantería y gastos de cobranza[174]. Cabe incidir en que en un primer momento estos tributos no se recaudaban para hacer frente al pago del cupo tal como se ha visto, ya que las Diputaciones forales utilizaban sus ingresos propios para tal finalidad. ARANBURU URTASUN indica que "el pago del cupo se haría por cada uno de los tributos concertados y la competencia para su exacción sería de las Diputaciones que además podían establecer sus propios tributos con los que atender al gasto de las competencias ejercidas"[175].

[173] Aparecen reflejados en los artículos 1, 2 y 6 del Real Decreto que se está analizando.

[174] Artículos 3, 4 y 5 del Real Decreto. En lo que se refiere a la deducción de Culto y Clero parroquial, por medio del Real Decreto de 19 de mayo de 1881, relativo al pago de asignaciones de Culto y Clero parroquial su deducción solo duró hasta 1880, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 141, de 21 de mayo de 1881, p. 531.

[175] ARANBURU URTASUN, M., "Evolución de los Conciertos y Convenios Económicos hasta 1936. Una perspectiva comparada"*, Revista Iura Vasconiae*, núm. 10, 2013, p. 241.

Las contribuciones no concertadas eran las que no fueron negociadas con las Diputaciones y eran directamente percibidas por el Estado de la misma forma y por los mismos medios que en el resto de las provincias de Eran los descuentos sobre sueldos de empleados provinciales y municipales, los descuentos sobre honorarios de los registradores de la propiedad, los impuestos de cédulas personales, los impuestos sobre minas, los impuestos sobre tarifas de viajeros y mercancías y el descuento sobre cargas de justicia[176].

Por último, por lo que al ámbito financiero respecta, además de señalar el cupo que las Diputaciones debían abonar al Tesoro Real, que ascendía su cuota líquida a 2.043.177,26 pesetas prorrateado entre las tres Diputaciones vascas (Araba/Álava 529.632 pesetas, Bizkaia 857.765,98 pesetas y Gipuzkoa 655.778,74 pesetas), se puede ver que en el artículo 11 del Real Decreto aparece una de las características más reseñables del Concierto Económico que fue introducida en los posteriores acuerdos. Señala dicho artículo que "en consecuencia de lo acordado en el precedente artículo, las Diputaciones provinciales vascongadas responderán en todo tiempo al Estado del importe de las cuotas que deban satisfacer". De ello se puede concluir que el riesgo que las Diputaciones vascas asumían era unilateral. Es decir, que, aunque las Diputaciones vascas tenían capacidad para exaccionar los tributos en su territorio, si no eran capaces de recaudar las cantidades estipuladas en la normativa del Concierto (me refiero a las cantidades que en concepto de cupo se tenían que abonar), estas igualmente tenían que hacer frente a su pago utilizando sus recursos propios. En otras palabras, aunque la recaudación fuese inferior a las cantidades que se tenían que abonar mediante el cupo, no existía la condonación de esas cantidades. Cabe decir que estos cupos fijos no tenían en cuenta la evolución de la inflación, por lo que el transcurso del tiempo hacía disminuir el peso relativo de la cuantía a pagar y el riesgo de impago se desdibujaba según pasaban los años.

Asimismo, aunque no aparece reflejado en el primer Concierto, es importante señalar la Real Orden de 8 de junio de 1878 mediante la cual se decía que "remitirán los

[176] Aparecen reflejados en los artículos 7 y 8 del Real Decreto en cuestión.

Ayuntamientos sus presupuestos a la Diputación Provincial" quedando claro que atribuía a las Diputaciones vascas la capacidad para examinar y aprobar los presupuestos y cuentas municipales. Este hecho, como veremos más adelante, en el actual Concierto Económico en vigor también se mantiene, ya que la tutela financiera de las corporaciones locales es (y fue) competencia de las Diputaciones.

La Ley provincial de 29 de agosto de 1882[177], por su parte, en su Disposición Transitoria cuarta señala las atribuciones que las Diputaciones vascas tenían en materia económica, expresando que "mientras subsista el concierto económico consignado en Real Decreto de 28 de febrero de 1878, y las Diputaciones de las Provincias Vascongadas hayan de cumplir las obligaciones que les imponen los artículos 10 y 11 del mismo, se considerarán investidas dichas Corporaciones, no solo de las atribuciones consignadas en los capítulos 6º y 10º de la presente ley, sino de las que con posterioridad a dicho convenio han venido ejercitando en el orden económico para hacerlo efectivo".

En el siguiente cuadro se pueden ver los cupos de las contribuciones concertadas que se pagaron en pesetas durante para el periodo 1878-1886.

[177] España. Ley provincial de 29 de agosto de 1882, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 244, de 1 de septiembre de 1882, p. 657.

	Concierto Económico de 1878				
Artº		**Bizkaia**	**Gipuzkoa**	**Araba**	**Total**
1º	1) Inmuebles, cultivo y ganadería	846.718	727.362	540.000	2.114.080
3º	Descuento por clero y culto				
3º	Descuento por exenciones en 1)	296.351	363.681	216.000	
	Recaudación 5%				
	Intereses de la deuda				
3º	(menos) Gastos recaudación de 1): 2,62 por 100	22.184	19.057	14.148	55.389
5º	Sostenimiento soldados infantería				
		528.183	344.624	309.852	1.182.659
2º	2) Industria y comercio	94.983	54.798	43.194	
4º	Descuento por exenciones en 2)	71.237	27.399	25.916	
4º	(menos) Gastos recaudación de 2): 3,40 por 100	807	932	587	
		22.938	26.467	16.690	66.096
6º	Derechos Reales y Transmisión de bienes	21.312	17.295	13.664	
6º	Papel sellado	30.721	24.940	19.683	
6º	Impuesto de consumos y cereales	144.167	140.008	83.289	
6º	Impuesto consumo sal	139.181	134.101	80.795	
7º	Descuentos empleados provinciales y municipales				
8º	Cédulas personales, viajeros, mercancías, cargas de justicia				
14	Renta de Tabacos (Monopolio y Competencia estatal)				
	Sumas	886.502	687.435	523.973	2.097.910

Fuente: ARANBURU URTASUN, M., "Evolución de los Conciertos y Convenios…, *op. cit.,* p. 244.

3.4. EL SEGUNDO CONCIERTO ECONÓMICO. LA LEY DE PRESUPUESTOS DE 29 DE JUNIO DE 1887

Tras concluir el periodo de ocho años que estipulaba el anterior Concierto, los negociadores vascos a finales de 1885 fueron a Madrid para intentar mejorar las condiciones que se establecieron en la normativa anterior. Por un lado, en el orden económico y tributario, quisieron lograr una solución mejor, estable y de carácter indefinido y, por otro lado, en el orden administrativo, solicitaban la restauración de los organismos forales. Esas exigencias no fueron tratadas, ya que el Ministro de Hacienda alegó que no tenía autorización para ello. Es por ello por lo que el anterior Concierto Económico se prorrogó por un año más mediante la Ley de 12 de enero de 1886[178],

[178] España. Ley de 12 de enero de 1886, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 13, de 13 de enero de 1886, p. 101.

concediendo varias autorizaciones al Ministro de Hacienda para facilitar la gestión del departamento a su cargo.

En 1887 retomaron las negociaciones y en ellas los representantes vascos volvieron a poner encima de la mesa sus pretensiones y además, para intentar mejorar las contribuciones, "presentaron sus cálculos comparativos por superficie y por habitante, tanto por regiones como por zonas del territorio nacional de análogas condiciones topográficas y climatológicas, haciendo igualmente un detenido paralelo con las provincias limítrofes"[179].

Tras unas negociaciones largas, el Consejo de Ministros acordó que "se siguiese para todas las contribuciones, rentas é impuestos el mismo sistema de encabezamientos establecido el año 1878 y por un plazo indefinido, aumentándose los cupos líquidos en un 50 por 100, en vez de un 42 que habían ofrecido los Comisionados de Guipúzcoa y de Vizcaya, manifestando en cambio los de Álava que no les era posible, dada su angustiosa situación, recargar sus tributos" [180]. Aunque se habla de un plazo indefinido del Concierto, esta cláusula no se ha cumplido hasta el Concierto que está vigor hoy en día.

El texto final del Concierto se aprobó mediante el artículo 14 de la Ley de presupuestos de 29 de junio de 1887[181].

El procedimiento legislativo utilizado es distinto al del primer Concierto Económico y ello también suscitó suspicacias tanto en Madrid como en las provincias vascas[182]. La frase "en lo sucesivo" del artículo 14 ahondó las diferentes opiniones que había sobre el Concierto. La Dirección de Administración local del Ministerio de Gobernación entendió que la naturaleza de las Leyes de Presupuestos tenían una duración de un año y que la posterior Ley de Presupuestos dejaba sin efecto el anterior y lo que ello englobaba, y, por ende, que el Concierto tenía una duración determinada –en este caso de un año–,

[179] DE VICARIO Y PEÑA, N., *Los Conciertos Económicos…*, *op. cit.,* p. 172.
[180] *Ibid.*, p. 172.
[181] España. Ley de Presupuestos de 1887, publicada en la *Gaceta de Madrid,* núm. 181*,* de 30 de junio de 1887, p. 841.
[182] *Ibid.*, pp. 179-182.

mientras que otros, como algunos diputados de Araba/Álava, entendieron que eso no era así y que existían millares de casos donde una nueva Ley de Presupuestos no invalidaba acuerdos adoptados anteriormente (tal como lo hacían las leyes ómnibus); en consecuencia sostenían que el Concierto tenía duración indeterminada, y que seguía en vigor hasta que una norma expresa derogase su contenido. Esta cuestión fue transcendental para los negociadores vascos, ya que "dieron lugar á un encabezamiento tributario con el Tesoro revestido de las apetecibles garantías de estabilidad, con el que se ha logrado evitar que la mano del fisco pese sobre los pueblos de Vizcaya, satisfaciendo con esta emancipación respecto del Gobierno central, una de las aspiraciones más ardientes del país vascongado"[183].

La interpretación acerca de la duración del Concierto Económico, es decir, si el Concierto aprobado tenía una duración determinada de un año o indeterminada, al final, se zanjó concediéndole valor no solo el año en que rigió la citada Ley, sino también en los posteriores, pues en ellas se apoyó el Real Decreto de 16 de julio de 1888[184], el de 24 de septiembre de 1889[185], el de 16 de febrero de 1893[186] y la Ley de presupuestos de 1893-94[187].

Cuando se establecieron las cuotas que las provincias vascas debían contribuir a las arcas del Tesoro –la cuota líquida ascendía a 2.799.948 pesetas–, se dijo que cualquier circunstancia que modificase esas cuantías habría que hacerla "oyendo" a las Diputaciones. Es decir, ahora, con la reforma, "es indispensable llenar este último requisito, y tampoco conserva el carácter imperativo, sino que podrá ó no intentarse la

[183] ALZOLA Y MINONDO, P., *Discurso pronunciado por Pablo de Alzola y Minondo, Presidente de la Diputación de Vizcaya en la sesión celebrada el 29 de Diciembre de 1890*, Imprenta Provincial, Bilbao, 1890, p. 6.
[184] Real Decreto de 16 de julio de 1888, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 201, de 19 de julio de 1888, p. 199.
[185] España. Real Decreto de 24 de septiembre de 1889, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 271, de 28 de septiembre de 1889, p. 994
[186] España. Real Decreto de 16 de febrero de 1893.
[187] España. Ley de Presupuestos de 1893, publicada en la *Gaceta de Madrid,* núm. 218*,* de 6 de agosto de 1893, p. 439.

innovación, siendo requisito indispensable para llevarla á cabo que haya una alteración sensible en la riqueza del País ó en las bases de imposición"[188].

Esta nueva redacción dada a la norma era más beneficiosa para las Diputaciones, ya que cualquier alteración posterior que viniese desde el Gobierno central, primero, tendría que pasar el filtro de escuchar a las instituciones vascas y, teniendo en cuenta que estas tenían unas pretensiones distintas, no serían fáciles las modificaciones que se planteasen en un futuro.

En esa Disposición, también, se puede ver una de las características que tiene el sistema de Concierto y que se ha detallado anteriormente: la voluntad de pacto, ya que no queda a merced de una parte aprobar o modificar el Concierto. Esta característica se va a mantener en los siguientes Conciertos Económicos.

Por último, la redacción dada al último párrafo del artículo 14 (las frases "para el cumplimiento de las obligaciones anteriormente asignadas", y "sino de las que, con posterioridad a dicho convenio, han venido ejercitando, en el orden económico, para hacerlo efectivo") hacía pensar que el Concierto perdía el carácter de interinidad que tenía, además de conceder a las Diputaciones atribuciones económicas y administrativas que estas habían exigido en las negociaciones previas. Aun así, la falta de claridad del texto legal respecto de las atribuciones administrativas que tenían las Diputaciones vascas hizo valorar que la herramienta más adecuada para solucionar ese problema era aprobar un Concierto Administrativo, que nunca llegó, y, por ello, no fueron pocas las discusiones jurídicas que hubo en la época para clarificar las competencias que las Diputaciones detentaban en materia administrativa[189]. Tal situación ocurrió con la Ley

[188] DE VICARIO Y PEÑA, N., *Los Conciertos Económicos…*, *op. cit.,* p. 178.

[189] Valgan como ejemplo la Real Orden de 1 de febrero 1890 en la que se reconoce el régimen especial de las provincias vascas, dictada a consecuencia de la gestión colectiva practicada por las Diputaciones de las Provincias vascongadas en contra de la aplicación en las mismas de la Real Orden de 16 de diciembre de 1889, que preceptuaba a las Comisiones provinciales y a los Ayuntamientos la obligación de remitir al Ministerio de la Gobernación, en el término de un mes, un inventario comprensivo de todos los bienes, valores y derechos pertenecientes a las provincias y municipios, y la Real Orden de 8 de agosto de 1891 dictada a consecuencia de la solicitud elevada por las tres Diputaciones vascas por entender que la Real Orden de 1 de septiembre de 1890 lesionaba los derechos de las Diputaciones vascas porque ordenaba al Sr. Gobernado civil de Gipuzkoa que aprobase el presupuesto extraordinario del Ayuntamiento de San Sebastián.

provincial de 29 de agosto de 1882, ya que "para dar cumplimiento a las obligaciones procedentes de la renovación de este Concierto Económico las Diputaciones Forales seguían investidas tanto en las atribuciones establecidas en la Ley provincial como de las que con posterioridad al Real Decreto de 28 de febrero de 1878 (primer Concierto Económico) han venido disfrutando. En base a esta Disposición, las Diputaciones pueden ejercer no solo las competencias atribuidas por la normativa general, sino también las que de hecho venían ejerciendo. En este punto se produce un cambio importante respecto al Concierto Económico anterior en la medida en que desaparece la interinidad contenida en este cuando hace referencia a la expresión mientras subsista el concierto económico"[190].

Por lo que concierne al ámbito financiero del Concierto económico, no hay ninguna novedad respecto al primero de ellos, más allá del aumento de la cuantía del cupo. Los tributos concertados son los mismos que se concertaron en el primer Concierto Económico, aunque los cupos a abonar se incrementan. Las Diputaciones responden ante el Estado del importe total de los cupos que cada provincia debe satisfacer y si las Diputaciones se retrasaban en el pago del cupo el Estado aplicaba los mismos procedimientos de apremio que utilizaba contra los deudores.

A modo de resumen, el cupo líquido a abonar por cada Territorio Histórico fue el siguiente:

Año 1887

	Araba/Álava	**Bizkaia**	**Gipuzkoa**	**Total**
Cupo Bruto	876.875	1.931.223	1.581.684	
Compensaciones	347.243	644.574	598.017	
Cupo líquido	529.632	1.286.649	983.667	**2.799.948**

(En pesetas)

*Elaboración propia

[190] ARMENTIA BASTERRA, J., *Evolución del Concierto Económico a través…*, *op. cit.,* p. 95.

3.5. EL TERCER CONCIERTO ECONÓMICO. EL REAL DECRETO DE 1 DE FEBRERO DE 1894

Mediante el Real Decreto de 16 de febrero de 1893 se sentaron las bases para la modificación del Concierto en vigor, por el cual se aumentaron los impuestos concertados y se pactó el modo de establecer los de nueva creación, que fueron la renta del Timbre y el impuesto sobre la fabricación de alcohol, no sin que las Diputaciones vascas se alarmasen, no por la cuantía en sí, sino por los mecanismos de exacción que se estipularon[191]. Para ALONSO OLEA, "los recelos de las Diputaciones eran lógicos. Hay que tener en cuenta sus empeños en seguir manteniendo el control exclusivo de los presupuestos municipales y, sobre todo, los suyos propios"[192].

Dicha modificación no duró mucho en el tiempo, ya que, a mediados de ese año, el Gobierno central en el proyecto de Ley de Presupuestos para ese año incorporó en su artículo 17[193] el sistema para modificar el Concierto Económico, aunque la redacción dada para ello no contentó a las Diputaciones vascas por entender que vulneraba el artículo 14 de la Ley de Presupuestos de 1887, al no contar con ellos para su modificación.

Tras llegar a un acuerdo, el 5 de agosto de 1893 las Cortes Generales aprobaron la Ley de Presupuestos para ese año en la que en el artículo 41 se estableció lo siguiente: "El Gobierno procederá á revisar, ateniéndose á las reglas establecidas en el art. 14 de la

[191] "Los ordenadores de pagos hacen efectivo el descuento en las obligaciones satisfechas por el Estado y las Diputaciones y Ayuntamientos deben pasar á las administraciones de Hacienda copias de los presupuestos de gastos que formen, y trimestralmente certificación de los pagos que hayan realizado", en PIERNAS HURTADO, J., *Tratado de Hacienda Pública y examen de la Española,* Victoriano Suárez, Madrid, 1901, p. 413.

[192] ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes…*, *op. cit.*, p. 138.

[193] Así decía el artículo "Igualmente procederá (el Gobierno) á revisar los conciertos celebrados con las provincias vascongadas, quedando facultado para comprender en ellos las contribuciones é impuestos que actualmente se recaudan por la Administración, entendiéndose que en ningún caso la cifra de los conciertos ha de ser inferior á la de la recaudación por estos conceptos obtenida". DE VICARIO Y PEÑA, N., *Los Conciertos Económicos…*, *op. cit.,* p. 212.

Ley de Presupuestos de 1887-1888, los conciertos celebrados con las provincias Vascongadas"[194].

Cumplido el procedimiento estipulado en el artículo 14 de la Ley de Presupuestos de 1887, empezaron a negociar[195] el nuevo Concierto, donde las negociaciones, al principio, no llegaron a buen puerto por las diferencias de las partes a la hora de estipular las cuantías a pagar por el cupo. El Ministro de Hacienda solicitaba un aumento de 1.600.000 pesetas anuales y, en cambio, las Diputaciones vascas, alegando el censo de la población y no la riqueza, ofrecían un aumento de 700.000 pesetas.

Tras unos meses de negociaciones, donde tomaron parte hasta el presidente del Gobierno de España y Su Majestad la Reina Regente María Cristina, se aprobó el Real Decreto de 1 de febrero de 1894[196] donde se estipulaba el Tercer Concierto Económico.

Mediante el nuevo articulado del Concierto Económico se establecieron las nuevas cantidades que, en concepto de cupo, las Diputaciones vascas tuvieron que abonar a las arcas del Estado, que fueron invariables hasta el 1 de julio de 1906 y, además, se configuraron nuevos tributos donde se especificaba claramente si eran concertados o no[197]. La cantidad concertada, una vez restadas las deducciones establecidas, ascendió a 4.600.810 pesetas.

[194] España. Ley de Presupuestos de 1893, publicada en la *Gaceta de Madrid,* núm. 218*,* de 6 de agosto de 1893, p. 439.
[195] Mediante la Real Orden de 2 de diciembre de 1893, el Ministro de Hacienda convocó a las Diputaciones vascas a acudir a las negociaciones invitándolas a que designasen la representación para dichas reuniones.
[196] España. Real Decreto de 1 de febrero de 1894, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 38, de 7 de febrero de 1894, p. 513.
[197] Los impuestos concertados, los que se señalan en los artículos 3 y 4 del Real Decreto de 1 de febrero de 1894, fueron la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, industrial y de comercio, derechos reales, papel sellado, consumos, 1 por 100 sobre los pagos, patentes de alcoholes, sueldos provinciales y municipales, tarifas de viajeros y mercancías, carruajes de lujo y las asignaciones de las empresas de ferrocarriles para gastos de inspección.

Más allá de la mención a la regulación normativa de vigencia temporal limitada de la institución que se especifica en el artículo 11[198], este texto legal no reviste ninguna novedad respecto al Concierto Económico anterior.

La vigencia ilimitada del Concierto fue una de las exigencias de las Diputaciones vascas, ya que, desde el primer momento, entendieron que el Concierto debía tener una duración indeterminada, pero el hecho de aprobarlo mediante el amparo de una Ley de Presupuestos dejaba al albur de las circunstancias y modificaciones tributarias que en un periodo corto se querían llevar a cabo por parte del Gobierno de Las instituciones vascas sostuvieron que "para darle más estabilidad y fijeza al concierto, debía establecerse para 10 años, por alteración sensible que experimente la riqueza o por el cambio de las bases de imposición y que se procurase llevar a una Ley especial tanto el Concierto como la organización administrativa"[199].

DE VICARIO Y PEÑA señala que este Concierto fue más oneroso que los anteriores, ya que tuvo unas ventajas como "la de ser el Concierto que mejor reconoce las atribuciones de las Diputaciones y la de tener una duración más dilatada. Esta mayor duración (doce años económicos más el corriente), se justificaba en la exposición – teniendo principalmente en cuenta que la región vascongada, por natural inclinación apegada a sus tradiciones, necesita más que otra alguna de la Península el concurso del tiempo para aclimatar las reformas económicas que han de ser consecuencia necesaria del mayor sacrificio que se le exige–"[200].

Lo que representa una de las características del Concierto Económico, que se ha indicado anteriormente también, que es el pacto, se reflejó, por una parte, en el artículo 1 de la norma cuando se habla que "se aprueba el Concierto económico celebrado entre los representantes de las Diputaciones provinciales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, y la

[198] Artículo 11. "Las cuotas señaladas serán inalterables hasta 1.º de Julio de 1906, y pasada esta fecha podrán modificarse con sujeción á lo dispuesto en el art. 41 de la Ley de presupuestos vigente, oyendo, como en él se determina, á las Diputaciones provinciales, salvo lo establecido en los artículos 6.11 y 10".
[199] DÍAZ HERNÁNDEZ, O., *En los orígenes de la autonomía vasca: La situación política y administrativa de la Diputación de Álava (1875-1900)*, IVAP, Oñati, 1995, p. 186.
[200] DE VICARIO Y PEÑA, N., *Los Conciertos Económicos…*, *op. cit.,* p. 228.

Comisión del Gobierno", donde las distintas instituciones públicas estaban en igualdad de condiciones y no subordinadas unas a otras. Por otra parte, en el artículo 14 explícitamente quedaba claro que las Diputaciones tenían atribuciones en el orden administrativo, zanjando la discusión que hubo con el anterior Concierto y cumpliendo así una de las históricas exigencias que hicieron las Diputaciones vascas. Esto supone, en opinión de CLAVERO SALVADOR, que se trataba de un pacto concertado entre el Estado y las instituciones vascas. "No extrañará, en fin, ya la lectura que, realmente frente a lo anunciado en la ley, la parte dispositiva de este decreto comience por recoger la idea de que en él se contiene y mediante él se le dé forma a un verdadero pacto concertado entre el Estado y las instituciones representativas de estos territorios vascos"[201].

En el ámbito financiero tampoco reviste ninguna novedad respecto a los textos que le precedían. Sin embargo, es verdad que, por parte del Gobierno, en el texto que no salió adelante para revisar el Concierto de 1887 –el proyecto de Ley de Presupuestos de 1893– se habla de que los cupos no pueden ser inferiores a la recaudación obtenida por estos conceptos, una afirmación que no aparecía en los textos anteriores (ni en el texto aprobado) y que puede hacer pensar que las cantidades que hasta el momento se exigían por parte de Madrid no eran acordes a la capacidad económica que tenían los Territorios Históricos y donde se podía llegar a intuir que estos se autofinanciaban en virtud de lo recaudado y no exigido por parte del Gobierno central.

El cupo líquido que debían abonar las Diputaciones forales, y tras la concertación de nuevos impuestos, fue el siguiente, donde las compensaciones a aplicar no variaron respecto al Concierto Económico anterior:

[201] CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros Vascos. Historia en tiempo de Constitución,* Ariel, Barcelona, 1985, p. 47.

Año 1894

	Araba/Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total
Cupo bruto	944.927	3.201.587	2.044.130	
Compensaciones	347.243	644.574	598.017	
Cupo líquido	597.684	2.557.013	1.446.113	**4.600.810**

(En pesetas)

* Elaboración propia

Finalmente, cabe señalar que el Gobierno central tuvo la intención de incrementar los cupos a partir de 1898 para sufragar los gastos de la guerra de Cuba y Filipinas. Las Diputaciones vascas llegaron a un acuerdo con el Gobierno central por el que estas ofrecieron un "donativo foral" para que no incrementase el cupo, cantidad que fue de 700.000 pesetas (Araba/Álava 91.000 pesetas, Bizkaia 389.000 pesetas y Gipuzkoa 220.000 pesetas) y aceptada por el Gobierno central. Este acuerdo fue plasmado en la Real Orden de 9 de septiembre de 1898 y la cantidad de 700.000 pesetas se califica como "donativo espontáneo y voluntario".

3.5.1. LA MODIFICACIÓN DEL CONCIERTO DE 1894. EL REAL DECRETO DE 25 DE OCTUBRE DE 1900

El Concierto Económico en vigor daba estabilidad y seguridad a las Diputaciones vascas hasta la finalización del periodo impositivo previsto para 1906, pero en 1900, a raíz de las transformaciones introducidas por el plan de la Hacienda española del Ministro Sr. Villaverde, teniendo en cuenta el planteamiento del Sr. Marqués de Pozo-Rubio de crear nuevos impuestos y modificaciones sustanciales de otros[202], reclamaron una adaptación del concierto vigente a los nuevos tributos.

[202]La Ley del Impuesto de Transportes de 20 de marzo de 1900, recargo de decimales adicionales de algunos impuestos en virtud del artículo 6 de la Ley de Presupuestos de 31 de marzo de 1900, la Ley de Impuesto sobre las Utilidades de 27 de marzo de 1900, la Ley del Timbre de 21 de marzo de 1900, la Ley

Mediante la Real Orden de 2 de julio de 1900 se llamó a las Diputaciones vascas a asistir a las negociaciones oportunas, y mediante la Real Orden de 5 de julio de 1900 se fijaba el plazo para evacuar la audiencia previa a la implantación de los nuevos impuestos tal como exigía el artículo 10 del Real Decreto de 1 de febrero de 1894. Dichas reuniones comenzaron el 29 de septiembre de ese año, después de que las Diputaciones vascas solicitasen más tiempo para fijar una postura común entre las tres.

Tras unas posturas encontradas entre las dos partes –ya que estaba en solfa si lo que el Gobierno de España quería iba en contra del Concierto en vigor o, en cambio, las modificaciones planteadas eran nuevos impuestos y por ello se tenía que negociar su concertación y estipular la cantidad que por ello se debía abonar al Tesoro–, el acuerdo llegó unos meses después.

Por unanimidad de las partes se concertaron unos nuevos impuestos; la incorporación de otros se pospuso para el año 1906, año en el que finalizaba el concierto en vigor; otros no se incorporaron por entender que ya estaban incluidos dentro del concierto en vigor (entre ellos, y en lo relativo al ámbito financiero, por primera vez, se hablaba del pago de los intereses de la deuda del Estado, que se concluyó que estaba incorporado dentro de la contribución de industria y comercio de 1894), y por otros se aumentó la cuantía que se estaba abonando hasta ese momento.

Dicho acuerdo fue sancionado por el Real Decreto de 25 de octubre de 1900[203].

Una de las novedades de la modificación del Concierto fue la aparición de los puntos de conexión que actualmente también siguen en vigor. Había empresas que empezaron a constituirse en los territorios vascos, aunque ampliaban mercados en España, Europa y América, y el Ministerio de Hacienda insistió en que se habían producido abusos en forma de empresas, casi a punto de quiebra que, de repente, reaparecían con capital y

del Impuesto de Derechos Reales de 2 de abril de 1900, el impuesto establecido sobre casinos y círculos de recreo y que gravita sobre los naipes por la Ley de 31 de marzo de 1900 y el Impuesto sobre la achicoria y el azúcar creados por la Ley de 28 de noviembre y 19 de diciembre de 1899.

[203] España. Real Decreto de 25 de octubre de 1900, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 299, de 26 de octubre de 1900, p. 333.

negocios ampliados en territorio castellano en donde no tributaban amparadas por el Concierto Económico[204]. Es por ello por lo que los representantes llegaron a un acuerdo en el que acordaron aplicar el criterio de territorialidad, por el cual las empresas que tuvieran su explotación fuera del territorio vasco, aunque ahí se estableciera su domicilio, no se incluirían dentro del Concierto, respetando el domicilio fiscal a las empresas que se habían constituido hasta esta fecha.

3.6. EL CUARTO CONCIERTO ECONÓMICO. EL REAL DECRETO DE 13 DE DICIEMBRE DE 1906

Antes de finalizar la vigencia del Concierto Económico de 1894, a principios de noviembre de 1906[205] las Diputaciones vascas fueron llamadas a Madrid para negociar los nuevos términos del siguiente Concierto, no sin discrepancias entre las distintas partes y con amenazas vertidas, como las del Subsecretario del Departamento de Hacienda del Gobierno de España, el señor Requejo, que dijo "si en 1 de Enero no se

[204] "insinuasen que á la sombra del Concierto económico se consentían abusos que á todos convenía cortar, para no predisponer al resto de la nación contra las Provincias vascongadas, la representación de éstas, reconoció que debieran evitarse cuantos abusos pudieran cometerse, porque así interesaba á sus representados para lo cual estaban dispuestos –a apoyar al Gobierno–, y al efecto, se ha convenido en declarar que no se considerarán comprendidas en el Concierto las Sociedades y Compañías que en lo sucesivo se constituyan para explotar industrias fuera del territorio de las Provincias vascongadas, aunque en éstas se establezca su domicilio, y para evitar perjuicios á las sociedades constituidas hasta la fecha, se ha procurado dejarlas á salvo y que la declaración alcance sólo á las que se constituyan en lo sucesivo, porque entendían los Comisionados que cuando se constituye una Sociedad ó Compañía para explotar determinada industria, lo natural es que establezca su domicilio en el punto donde tiene lugar la explotación, y cuando únicamente el domicilio se lleva al territorio donde rige una legislación especial, da lugar á creer que el único objeto que se proponen es evitar las leyes tributarias que rigen en el país donde se desarrolla la industria, lo cual constituye un abuso que las mismas Provincias vascongadas están interesadas en evitar". DE VICARIO Y PEÑA, N., *Los Conciertos Económicos…*, *op. cit.,* pp. 306-307.

[205] Hasta 1899, el año económico comenzaba el 1 de julio de cada ejercicio finalizando el 30 de junio del año siguiente. El Concierto en vigor finalizaba el 1 de julio de 1906 tal como su artículo 11 establecía, y para que coincidiese con la finalización de la Ley de los Presupuestos, es decir, con el año natural, se tuvo que prorrogar hasta el 31 de diciembre mediante el Real Decreto de 8 de mayo de 1906, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 129, de 9 de mayo de 1906, p. 521. que señalaba "se prorroga hasta el 31 de Diciembre próximo el régimen económico establecido en las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava por Reales decretos de 1 de Febrero de 1894 y 25 de octubre de 1900. Las Conferencias que habrán de celebrarse para la fijación de los Conciertos económicos que hayan de regir en las referidas provincias desde 1º de enero de 1907, se inaugurarán en 19 de noviembre próximo". Esto no gustó a las provincias vascas donde la Diputación de Guipúzcoa protestó por entender que las negociaciones se debían realizar en mayo de ese mismo año, tal como exigía el Concierto en vigor y rechazó la fórmula utilizada para ello.

había llegado á un acuerdo entre los comisionados vascos y el Gobierno, las Provincias vascongadas quedarían sometidas al mismo régimen que las demás provincias españolas"[206].

En sí, la negociación no requirió ninguna complicación, más allá de la asignación de los nuevos cupos por los impuestos concertados que quedaron sin concertar o elevar sus cantidades por la reforma llevada a cabo en 1900. No obstante, las bases de negociación por parte de las tres provincias vascas, reunidas de antemano en Vitoria, se asentaron en dos puntos básicos que, la verdad, no variaban mucho de las negociaciones de los Conciertos anteriores:

"– La actuación de común acuerdo de las tres corporaciones provinciales con el fin primordial de que se mantuvieran invariables los cupos.

– Hacer frente a la negociación centrando la discusión en el debate de si había aumentado o no la riqueza en los territorios desde 1894, es decir, haciendo un análisis en la evolución de la riqueza, y bajo ningún concepto centrar la discusión en la riqueza imponible evaluada en el momento de la negociación"[207].

La situación económica de las provincias vascas había variado mucho desde la aprobación del último Concierto y es por ello por lo que las discusiones se plantearon en ese término, donde el Gobierno de España entendió que las cantidades a abonar en concepto de cupo debían ser superiores a las que se estaban abonando hasta ese momento, teniendo en cuenta la capacidad económica y la presión fiscal que otras provincias españolas realizaban al Tesoro. Por su parte, los negociadores vascos, desde su punto de vista, sostuvieron que las cantidades que se planteaban no eran acordes a la realidad de las provincias vascas y por consiguiente que las cantidades a satisfacer debían ser menores. Aun teniendo diferentes visiones se puede decir que ello "no hace sino reflejar en sí misma la característica principal del sistema de Concierto Económico y que no es otra que la de la concertación o, si se quiere, la negociación y el acuerdo

[206] DE VICARIO Y PEÑA, N., *Los Conciertos Económicos…*, *op. cit.,* p. 382.
[207] MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *La Defensa Jurídica de…*, *op. cit.,* p. 114.

sobre los diferentes postulados que pudieran plantearse en materia fiscal y tributaria dos administraciones con ámbitos de actuación diferente y, por descontado, con intereses claramente opuestos y en no pocas ocasiones enfrentados".[208]

Tras distintas reuniones entre las partes, al final, el acuerdo[209] llegó y no fue malo para las Diputaciones vascas, que DE VICARIO Y PEÑA califica como "grande es este Concierto, por sus antecedentes, por su contenido, por sus cuotas, por su duración y la transcendencia que representa para el territorio euskaro"[210].

Y así fue, ya que mediante este Concierto se asentó la concertación y aumentó su duración, cumpliendo así una de las pretensiones que, desde que se implementó el primer Concierto, anhelaban y exigían las Diputaciones vascas. La duración aumentó considerablemente respecto al anterior Concierto. Tal como aparece reflejado en la Exposición de Motivos del Real Decreto –la solución planteada fue propuesta de Su Majestad el Rey Alfonso XIII–[211] "se ha llegado felizmente á un acuerdo sobre las cifras de los cupos que pueden representar una equitativa proporcionalidad tributaria, así como sobre la duración del Concierto, un poco mayor que la del que terminará en 31 del mes actual, si bien se divide, con prudente previsión, en dos periodos, de un decenio cada uno". Es decir, tras las negociaciones se llegó al acuerdo (artículo 12 del Concierto) de no alterar los cupos que se tenían que abonar hasta 1916, incrementando a partir de ese año en 500.000 pesetas hasta el 31 de diciembre de 1926. Pasada esa fecha podría modificarse con sujeción a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de 5 de agosto de 1893[212].

[208] *Ibid.*, pp. 115-116.

[209] Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 348, de 14 de diciembre de 1906, p. 983.

[210] DE VICARIO Y PEÑA, N., *Los Conciertos Económicos…*, *op. cit.,* p. 417.

[211] "A ver si á las dos partes contendientes les conviene esta fórmula: Puesto que están acordes en que el Concierto sea por veinte años, dividiremos ese tiempo en dos periodos de diez años. ¿Qué os parece?". DE VICARIO Y PEÑA, N., *Los Conciertos Económicos…*, *op. cit.,* p. 411.

[212] En ese artículo se declaran en vigor las reglas establecidas en el artículo 14 de la Ley de Presupuestos de 1887, que solo permitían modificaciones en las cuotas "en los casos de alteraciones sensibles en la riqueza de las Provincias Vascongadas o en las bases de imposición consignadas en los presupuestos del Estado".

El artículo 13 establecía que para el día 31 de diciembre de 1916, las Diputaciones comunicarían al Gobierno la proporcionalidad con que cada una de ellas debía contribuir por cada tributo al aumento total de las 500.000 pesetas referidas, pero sin especificar cada Diputación en qué cuantía debía de responder y dejando al albur de sus negociaciones internas[213].

El artículo 15 incluye un pequeño cambio a la fórmula que en 1894 se utilizó para zanjar la polémica de las atribuciones económicas y administrativas que detentaban las Diputaciones vascas. De esa forma, se le añadió un segundo párrafo para limitar las atribuciones de las Diputaciones, ya que estas no podían estar en contradicción con los tratados internacionales ratificados por La fórmula utilizada fue la siguiente:

"Las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava continuarán investidas, así en el orden administrativo como en el económico de todas las atribuciones que vienen ejerciendo. No obstante, no podrán adoptar disposición alguna tributaria que se halle en contradicción con los pactos internacionales, ajustados por España con las naciones extranjeras"[214].

Finalmente, también se incorporó el criterio de territorialidad que ya se estableció anteriormente en el Real Decreto de 25 de octubre de 1900 en relación con la tributación de sociedades domiciliadas en territorio vasco, pero que su negocio se expandía más allá de esos límites geográficos.

Aunque el acuerdo fue satisfactorio para todas las partes, es verdad que las crónicas de la época recogen visiones contrapuestas y críticas respecto a lo acordado[215]. A juicio de

[213] "Cuyo aumento no habiéndose prorrateado es preciso, que, llegada esa fecha, le distribuyan entre sí, fijando la proporcionalidad en que han de contribuir por cada tributo". DE VICARIO Y PEÑA, N., *Los Conciertos Económicos…*, *op. cit.,* p. 444.

[214] Esta cláusula –parcialmente modificada para adaptarse a la Constitución de 1978– está recogida en la actual Ley del Concierto Económico en vigor que data del año 2002. Así la Disposición Adicional Tercera de la Ley 12/2002 dispone que "Las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya tendrán las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 y que, en virtud del proceso de actualización general del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución se consideran subsistentes, sin perjuicio de las bases a que hace referencia el artículo 149.1.18.ª de la Constitución".

[215] Hay que tener en cuenta que unos años antes había surgido el Partido Nacionalista Vasco con una vocación muy foralista y que estaba a favor de la reintegración foral, y el Partido Socialista de la época,

La Gaceta del Norte el acuerdo adoptado por un periodo mayor que el anterior concierto era digno de mencionarlo, ya que "es inútil encarecer las ventajas que siempre trae consigo todo convenio que alcance una mayor duración, pues nada hay más opuesto al progreso de los medios de producción que la inestabilidad del régimen tributario". Otro periódico de la época *El Globo*, en contra, publicó un artículo que afirmaba que el Concierto Económico era un régimen de excepción, de privilegio, en perjuicio de las provincias no concertadas, aunque fue contestado en *El Noticiero* señalando que harto sacrificio realizaban las provincias vascas transigiendo con el aumento fijado por el cupo. El semanario nacionalista *Aberri*, por su parte, cargaba contra los representantes de las Diputaciones, señalando que lo que hicieron no era fuerismo, ni intransigencia, ni energía, ni nada, y que la reintegración foral debía tener mayor interés en las negociaciones llevadas a cabo, aunque también hacía saber que no era misión de los negociadores[216].

En definitiva y a modo de conclusión, hay que decir que, aunque los negociadores volvieron con la sensación de haber hecho bien las cosas y de haber consolidado el sistema de Concierto Económico con una vigencia más duradera que las anteriores y sin un gran incremento de los cupos, es verdad que la situación política sacó a la palestra las diferencias ideológicas del momento[217] auspiciadas por la prensa de la época. Igualmente, las partes acordaron la actual Disposición Adicional Tercera de la Ley

en cambio, criticaba abiertamente las negociaciones del Concierto al entender que no representaban a todos los pueblos de las provincias vascas y que solamente representaban a los intereses de una élite adinerada. Tal como sostienen, también, GONZÁLEZ GARCÍA, MERINERO SIERRA y URIEN ORTIZ al decir que "la presencia en la Comisión negociadora de dos comisiones vascongadas en Madrid, como eran por un lado la compuesta por los representantes de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, que tenían como misión sacar los máximos beneficios para el sistema concertado en esos tres territorios. Y, por otra parte, la comisión socialista que acudió para intentar influir a favor de lo que ellos consideraban un Concierto Económico más justo, que gravase en proporción a la riqueza del contribuyente". GONZÁLEZ GARCÍA, S., MERINERO SIERRA, A., y URIEN ORTIZ, T., *La opinión pública española sobre el Concierto Económico Vasco (1876-1937),* Ad Concordiam, Bilbao, 2001, pp. 287 y ss.
Los periódicos de la época, también diferenciados en esa dicotomía nacionalista-socialista, opinaron también acerca del Concierto aprobado.

[216] DE VICARIO Y PEÑA, N., *Los Conciertos Económicos…*, *op. cit.,* pp. 445 y ss.

[217] Durante el año 1908, el tema de la reintegración foral continúa vivo, con motivo de la moción presentada en las Juntas Generales el 11 de junio, pues proponía la reforma radical de la tributación provincial y que se otorgase a los Ayuntamientos la autonomía municipal, misma idea que el Ayuntamiento de Elantxobe solicitaba en un folleto aprobado para su ciudadanía. DE VICARIO Y PEÑA, N., *Los Conciertos Económicos…*, *op. cit.,* pp. 476 y ss.

12/2002, donde se recoge que las Diputaciones tendrán las facultades que en orden económico y administrativo les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906.

Los siguientes años transcurrieron sin sobresaltos en lo referente a la aplicación en los territorios forales del Concierto Económico, aunque surgieron cuestiones de índole técnica y jurídica donde se tuvo que buscar una respuesta. Fue el caso del cobro de la Contribución de Utilidades a empresas extranjeras que desarrollaban actividades en los territorios forales. Este hecho fue solucionado mediante el Real Decreto de 6 de marzo de 1919 que regulaba el procedimiento a seguir entre el Ministerio de Hacienda y los representantes de las provincias vascas para resolver las cuestiones que surgían en la interpretación del Concierto Económico. Esta norma, conocida como "Norma Cortina", fue importante por reconocer al Concierto Económico el carácter de acuerdo pactado, ya que, a partir de ese momento, todas las cuestiones que necesitasen alguna respuesta serían consensuadas, si fuera posible, entre las distintas partes, estableciendo "un procedimiento específico (bilateral y pactado) para solventar cualquier duda que pudiera surgir en el futuro en relación con la interpretación del mismo"[218]. Puedo decir que esa norma y el procedimiento que se establecía es el germen de la Comisión Mixta del Concierto actual, como se analizará más adelante.

Igualmente, hay que señalar que el Concierto Económico aprobado en 1906 tuvo dos variaciones importantes. Por una parte, mediante el Real Decreto de 23 de octubre de 1913[219] se concertó el gravamen de las compañías navieras por cantidad alzada, aumentando así las cuotas asignadas anteriormente en el Concierto de 1906 y, por otra parte, mediante la Real Orden de 30 de agosto de 1920[220] se amplió el Concierto Económico acomodándolo a las leyes tributarias de 29 de abril de 1920.

[218] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "El Concierto Económico en el marco…", *op. cit.,* p. 150.
[219] España. Real Decreto de 23 de octubre de 1913, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 298, de 25 de octubre de 1913, p. 219.
[220] España. Real Orden de 30 de agosto de 1920, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 244, de 31 de agosto de 1920, p. 826.

Por su parte, las Diputaciones vascas en 1916, según lo previsto en el artículo 12 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, pagaron el aumento del cupo en 500.000 pesetas.

El cupo líquido que hubo que abonar en 1906 fue el siguiente, donde las compensaciones coincidieron con los Conciertos Económicos de 1887 y 1894:

Año 1906

	Araba/Álava	**Bizkaia**	**Gipuzkoa**	**Total**
Cupo bruto	970.432,61	4.942.936,75	2.664.532,96	
Compensaciones	347.243	644.574	598.017	
Cupo líquido	623.190	4.298.363	2.066.516	**6.988.068**

(En pesetas)

*Elaboración propia

3.7. EL QUINTO CONCIERTO ECONÓMICO. EL REAL DECRETO DE 9 DE JUNIO DE 1925

En marzo de 1925 se promulgó el Estatuto Provincial[221], en cuya Disposición Transitoria undécima se estableció que las Diputaciones vascas conservarían su régimen especial (las de régimen común fueron disueltas a comienzos de 1924), aunque desde Madrid se vertieron acusaciones como que "la tradicional fama de buenas administradoras de las Diputaciones Vascongadas era debida a sus privilegios y a que pagaban cargas modestas, fijadas veinte años atrás"[222].

Estas afirmaciones que inquietaron a las Diputaciones y la quiebra del Crédito de la Unión Minera[223] (que era la cuarta entidad bancaria de Bizkaia tras el Banco de Bilbao,

[221] España. Real Decreto aprobando el Estatuto provincial, publicado en la *Gaceta de Madrid,* núm. 89, de 21 de marzo de 1925, p. 1446. El régimen político que en España había en ese momento era la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930).
[222] ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes…*, *op. cit.*, p. 271.
[223] ALONSO OLEA, E.J., "El Crédito de la Unión Minera. 1901-2022", *Historia Contemporánea*, núm. 24, 2002, pp. 323-354.

el Banco de Vizcaya y el Banco de Comercio), por la que la Diputación transmitió su disposición a tapar el agujero[224], condicionaron las arcas públicas y el cupo de los siguientes años[225]. Los representantes vascos se reunieron en Bilbao sin la finalización del plazo del anterior Concierto para intentar llegar a un acuerdo entre ellos en relación con la nueva renovación del Concierto. En esa reunión, acordaron solicitar al Directorio Militar tratar la revisión de los cupos[226], y, para el caso de que este accediera, nombraron una comisión negociadora, además de solicitar a esa comisión que, si el Gobierno central quisiera una cifra global conjuntamente para las tres provincias, previamente esa comisión debía entenderse con Araba/Álava para determinar su participación[227].

Esas pretensiones fueron aceptadas por Madrid y mediante el Real Decreto de 9 de junio de 1925[228] se renovó el Concierto Económico, en el que ya en la Exposición de Motivos se hablaba de que para entonces se había negociado entre las Diputaciones vascas y el Directorio Militar una cifra líquida "salvando los principios de libertad en la forma de la tributación, de territorialidad en cuanto á su extensión y de proporcionalidad fiscal respecto á la cuantía, conforme a lo previsto en la Constitución y en la Ley de 21 de julio de 1876" y que las bases las iba a desarrollar una Comisión Mixta que se nombró para tal efecto. El acuerdo fue "calificado muy favorablemente para los intereses de la Nación y de las provincias Vascongadas"[229]. Partió de una negociación en sí, diferente, ya que antes de empezar a hablar de la concertación de tributos, se acordó la cifra que debían

[224] Las Diputaciones de Araba/Álava y Gipuzkoa también acordaron ayudar a salvar al Banco mediante pagos que realizaron a la Diputación de Bizkaia durante 20 años. En ERKOREKA GONZÁLEZ, M., *Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako finantza publikoak eta Ekonomia Ituna 1929ko krisi ekonomikaoren garaian (1925-1936)*, Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 2020, p. 35.

[225] "Uríen –el presidente de la Diputación de Bizkaia– confirmó la necesidad de saber cuánto podrían disponer para aportar los sesenta millones que calculaba que saldría el arreglo de la quiebra del Crédito. En esas condiciones no podían hacer una operación de crédito, a riesgo de que el año siguiente ni tuvieran medios para sostener ambos gastos (en referencia también al cupo)", en ALONSO OLEA, E.J*., El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes…*, *op. cit.*, p. 273.

[226] Antes de la reunión conjunta de las tres Diputaciones vascas, la Diputación de Bizkaia, en una sesión secreta, acordó por unanimidad de los diputados, que, entre otros, la prórroga del Concierto sería de 20 años y que los cupos que se tenían que pagar al Estado no podrían exceder el cien por cien de los actuales.

[227] ZURITA SAENZ DE NAVARRETE, M., *100 años de Concierto Económico…*, *op. cit.,* p. 194.

[228] Real Decreto de 9 de junio de 1925, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 161, de 10 de junio de 1925, p. 1669.

[229] *Ibid.*, p. 194.

abonar las Diputaciones vascas a la Administración Central en concepto de cupo para los siguientes 25 años (hasta 1951).

Se puede ver que la Comisión Mixta elevando los años para el pago del cupo, aumentaba el periodo de vigencia del Concierto Económico y "otorga al Concierto una vida dilatada y dirime la cuestión de su provisionalidad y definitiva caducidad"[230].

Es conveniente exponer la situación especial que vivía la Diputación de Bizkaia, ya que tras las distintas reuniones que tuvieron las partes para negociar el nuevo cupo, la quiebra del Crédito de la Unión Minera y las pretensiones que Primo de Rivera quiso imponer, trasmitiendo que el cupo tenía que ser de 60 millones de pesetas para los tres territorios, situó en una posición complicada a Bizkaia.

La elevada cifra que debía abonar la Diputación de Bizkaia y las ingentes cantidades que debía derivar a salvar la quiebra del Crédito de la Unión Minera provocaron que la Diputación tuviera que realizar un informe para saber cuál podía ser su situación financiera, calculando que ante un cupo de 40 millones de pesetas[231] "se podrían llegar a recaudar 35 millones por impuestos (no entraba ningún otro ingreso, como repartimientos o ingresos, si los había, del Ferrocarril de Triano) y esto a costa de recargar el 100% las Contribuciones territorial e industrial (…) extender el Timbre a conceptos aún no establecidos e incrementando otros, el cobro de las Utilidades sobre los préstamos, recargos de las tarifas de Derechos Reales; con la eliminación de los conciertos con las compañías de Ferrocarriles y eléctricas se recaudarían directamente los impuestos de Transportes y el Alumbrado y, por último, con el cobro de las Cédulas personales. Con estos 35 millones habría que pagar un cupo aproximado de 27 millones, de forma que quedarían 8 millones, con lo que solo se cubría la Beneficencia, el personal

[230] THEOTONIO, V., y otros, "Los Conciertos de Álava y Navarra (una visión crítica)", *Hacienda Pública Española*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 54, Madrid, 1978, p. 112.

[231] Tras la cifra dada por Primo de Rivera, hubo distintas reuniones donde se bajó esa cifra a 44-40 millones de pesetas, ya que "en realidad esa era la cantidad que perseguían los técnicos del Ministerio, 44 millones, porque Corral –Subsecretario del Ministerio de Hacienda– había preguntado con insistencia si eran líquidos esos 44 millones (…) En un desarrollo más fino del cálculo apuntó que si colaboraban Guipúzcoa y Álava en proporciones adecuadas, podían terminar con un cupo de 40 millones, de los que Vizcaya pagaría entre 26 y 27". En ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes…*, *op. cit.*, p. 289.

y mantenimiento de las carreteras y gastos de administración. Como máximo, además, se podrían reducir los gastos de los 21 que tenían en ese ejercicio hasta 16, por lo que solo recaudaría 43, por lo que faltarían 8 millones"[232].

Ante esta situación, la Diputación de Bizkaia se vio en esta disyuntiva: elevar al máximo sus impuestos o disminuir su gasto público, suprimiendo la mayor parte de los servicios que prestaba. La solución vino por las dos vías posibles: de los ingresos y los gastos. Por la parte de los ingresos, esperaban nuevos ingresos provenientes de nuevos encabezamientos (Timbre, Cédulas, Utilidades…) que calcularon que aportarían a las arcas públicas 16 millones de pesetas adicionales y también, se iban a aumentar las tarifas existentes en ese momento, siempre y cuando el cupo a pagar superase la cifra de 30 millones de pesetas. Por la parte de los gastos, se reformaron los servicios que prestaba la Diputación. Isidoro León, Diputado Provincial de Bizkaia, explicó esta reforma de los servicios de la siguiente manera: "si los primeros años de vigencia del Concierto de 1906 habían traído novedades (implantación, en principio provisional, del Timbre o el endeudamiento para cubrir el déficit), la buena trayectoria de la economía vizcaína, sobre todo con ocasión de la guerra europea, habría traído unos ingresos –fuera de todo cálculo–. Estos ingresos habían traído un paralelo aumento de gasto exagerado hasta el 'lujo y la esplendidez', que en última instancia había servido a los funcionarios de Hacienda para exagerar sus peticiones. Con los nuevos cupos, aun contando con nuevos ingresos provenientes de conceptos por primera vez encabezados, se habría que rectificar en los ingresos y en los gastos 'desterrando toda clase de lujos'"[233].

La cifra del cupo impuesta por Madrid puso en solfa a la Diputación de Bizkaia, que vio peligrar el sistema de Concierto por la carga financiera que ello suponía para las arcas públicas, pero con tesón y firmeza de la Diputación se pudo salvar esa situación y llegar a un acuerdo más razonable. Se ve aquí uno de los principios financieros del Concierto Económico, que es el riesgo unilateral al que me he referido en otras ocasiones.

[232] ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes…*, *op. cit.*, p. 290.
[233] ALONSO OLEA, E.J*., El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes…*, *op. cit.*, p. 295.

Por lo que al acuerdo del cupo se refiere, al final, este llegó, tras muchas discusiones. Madrid no quiso bajar sus primeras pretensiones, aunque, finalmente, se acordó la distribución de los cupos parciales entre las tres Diputaciones vascas, fijando el cupo líquido en 40 millones de pesetas, permaneciendo esta cantidad inalterable hasta el 31 de diciembre de 1931. Desde esa fecha, los cupos fueron los siguientes: del año 1932 al 1936, 40.500.000 pesetas anuales; del año 1937 al 1941, 41 millones de pesetas anuales; del año 1942 al 1946, 42.500.000 pesetas anuales; del año 1947 al 1950, 45 millones de pesetas anuales, y en el año 1951, último de ese Concierto, 50 millones de pesetas anuales.

Por lo tanto, en este Concierto Económico no se establecieron primeramente el cupo bruto y luego las compensaciones a aplicar. Directamente se fijó el cupo líquido a abonar cada año; y tampoco en el mismo vino individualizada la cuantía a abonar por cada Territorio Histórico. Así pues, la Diputación de Álava indicó que "si el Gobierno quisiera una cifra global conjuntamente para las tres provincias, la Comisión nombrada (…) se entienda previamente con las representaciones de las provincias hermanas para determinar la participación de Álava en dicha cifra y la división de ella en cada concepto concertado"[234].

En aplicación y desarrollo del Real Decreto que contenía las bases del nuevo Concierto Económico se aprobó el reglamento que desarrollaba el quinto Concierto Económico mediante el Real Decreto de 24 de diciembre de 1926[235]. Se puede afirmar que es el primer texto articulado en detalle, ya que, como se ha visto hasta ahora, los aspectos relativos a la concertación de los distintos tributos han estado dispersos en distintas normativas.

[234] ARMENTIA BASTERRA, J., *Evolución del Concierto Económico a través…*, *op. cit.,* pp. 155-156.

[235] Real Decreto de 24 de diciembre de 1926, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 363, de 28 de diciembre de 1926, p. 1740.

Este reglamento, que además de recoger las cuotas a pagar durante el periodo de vigencia del Concierto y que eran para el conjunto de las tres provincias, hablaba de "cupo parcial", que era la cantidad que le correspondía abonar a cada provincia.

Asimismo, la norma estableció cupos por periodos quinquenales; en el artículo 5 se establecía que "el aumento progresivo que en cumplimiento del Real Decreto de 9 de junio de 1925 ha de tener el cupo total durante los años de duración del Concierto, se entenderá que afecta proporcionalmente á la cuantía de los encabezamientos y cupos parciales respectivos de cada contribución. Las Diputaciones de las provincias concertadas podrán, de común acuerdo, alterar la proporcionalidad que en el aumento del cupo parcial les correspondería en cada uno de los años 1931, 1936, 1941, 1946 y 1950; debiendo en tal caso comunicar al Gobierno la cuantía con que cada una de ellas haya de contribuir por su cupo parcial y en razón á cada tributo concertado, al aumento señalado para el periodo. La distribución proporcional por conceptos será inalterable", y en el artículo 45 se detallaba que las respectivas Diputaciones respondían en todo tiempo ante el Estado con los cupos parciales que cada una debía satisfacer. En este sentido, se recoge el primer germen del principio de riesgo compartido de las administraciones vascas, donde un aumento del cupo (o bajada en su caso) era asumido conjuntamente y de común acuerdo, ocasionando consecuencias para todas las administraciones vascas, tal como ocurre en el actual sistema vigente del Concierto Económico.

Por lo que respecta a los tributos concertados, estos se detallan desde el artículo 6 al 43 y quedaron sin concertar el Impuesto de Cédulas Personales; los Impuestos sobre naipes, azúcar, achicoria, fabricación de alcoholes, gasolina; el Impuesto de Lujo y determinadas tarifas de la Contribución de Utilidades, como las clases pasivas, militares, registradores de la propiedad, los rendimientos de la propiedad intelectual, las empresas de seguros y los intereses de la deuda pública de Estado[236]. Igualmente, de forma similar a la vigente Ley del actual Concierto Económico en su Disposición Adicional Segunda, se estipuló una cláusula, que regulaba las nuevas contribuciones que podían

[236] Es la primera referencia que se hace a ello en una Ley del Concierto Económico.

surgir estableciendo que: "Cualquiera otra nueva contribución, renta o impuesto que establezcan las leyes sucesivas y que no tengan relación con las encabezadas obligarán también a las Diputaciones vascas en la cantidad que les corresponda satisfacer al Estado, y se harán efectivas en la forma que el Gobierno determine oyendo previamente a las mismas Diputaciones. Del propio modo, si las leyes sucesivas suprimieran alguna contribución, renta o impuesto de los encabezados, se dejará de satisfacer el cupo correspondiente, a no ser que al suprimirse un impuesto se establezca otro en equivalencia o se recarguen o transformen para sustituirlo por los demás impuestos ya establecidos, caso en el cual no se hará alteración alguna. Sin embargo, la supresión o sustitución de los impuestos de Consumos, Casinos y Círculos de recreo y carruajes de lujo por el Estado en las provincias de régimen común no será obligatoria para las provincias Vascongadas ni producirá alteración de cupo".

Además, hay que destacar que el reglamento creó los jurados mixtos provincial y central[237], donde la Administración del Estado, así como las Diputaciones vascas, podía proponer su intervención cuando así lo estimasen oportuno. Se puede afirmar que esta institución es el origen de la Junta Arbitral del actual Concierto Económico.

Finalmente, el reglamento establecía que, en consonancia con la séptima base del Real Decreto de 9 de junio de 1925, quedaban subsistentes las facultades que en el orden económico administrativo venían ejerciendo las Diputaciones vascas y en lo que a la interpretación y cuestiones que surgiesen en relación con el Concierto Económico se solucionarían a través del procedimiento que se regulaba en el Decreto de 18 de mayo

[237] El artículo 18 del reglamento señala su composición: "En cada una de las tres provincias Vascongadas se constituirá un Jurado mixto provincial formado por el Delegado de Hacienda, Presidente, y por dos funcionarios de la Delegación designados por el Ministro de Hacienda, y tres representantes de la Diputación provincial respectiva. En el Ministerio de Hacienda se constituirá el Jurado mixto central formado por tres funcionarios del Ministerio, Jefes de Administración, designados por dicho Ministro, y un representante de cada una de las tres Diputaciones de las provincias concertadas. Este Jurado será presidido por un Magistrado del Tribunal Supremo, nombrado por el Ministro de Hacienda, quien, lo mismo que las Diputaciones, podrá designar Vocales suplentes tanto para el Jurado central como para los provinciales".

de 1931[238]. Es la misma cláusula que tenía el Concierto Económico de 1906 y que tiene la actual Concierto Económico de 2002.

Coincido con MARTÍNEZ ETXEBERRIA en que al final "las diputaciones vascongadas obtuvieron un acuerdo bastante favorable *a priori* a sus intereses, si bien las posteriores crisis económicas provocarían serias dificultades en las diputaciones vascongadas para hacer frente a sus obligaciones[239]", tal como ocurrió con la crisis de la Gran Depresión de 1929. No debemos olvidar que las primeras cifras que se barajaban fueron de 60 millones, también se planteó la cifra de 65 millones por parte del Subsecretario del Ministerio de Hacienda y los técnicos del Ministerio intentaron variar también los cómputos parciales que alcanzaban los 87 millones.

Aunque el acuerdo se cerró, la quiebra del Crédito de la Unión Minera y la crisis económica mundial, conocida como Gran Depresión, que se vivió a partir de la caída de la bolsa de valores de Nueva York el martes 29 de octubre de 1929, puso en solfa la situación financiera de las Diputaciones. Para hacer frente a la crisis económica y al desempleo creado[240], la responsabilidad fue asumida por los tres niveles institucionales existentes en el momento, Gobierno de España, las Diputaciones y los Ayuntamientos. El Estado asumió la competencia exclusiva de la política monetaria y comercial; la política fiscal fue compartida entre el Estado (impuestos indirectos) y las Diputaciones vascas (impuestos directos); y las Diputaciones y los ayuntamientos vascos compartieron las políticas de desarrollo de obra pública y de protección social. Además, las Diputaciones vascas tuvieron que realizar reformas fiscales y armonizadas para hacer frente a la situación. Así, concedieron subvenciones para ayudar a los ayuntamientos y tuvieron que utilizar la figura del endeudamiento para hacer frente al pago del cupo y a

[238] España. Decreto de 18 de mayo de 1931, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 254, de 11 de septiembre de 1931, p. 1763. Hubo distintas discusiones en relación con la aplicación del reglamento del Concierto como, por ejemplo, las del Impuesto sobre los dividendos repartidos, las Utilidades por los sueldos del personal de la empresa Unión Resinera Española domiciliada en Bilbao, el pago del impuesto de Utilidades (Tarifa 3ª) del Banco Vasco, etc.

[239] MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *La Defensa Jurídica de…*, *op. cit.,* pp. 123.

[240] En cuanto a la situación de las finanzas de públicas de los Territorios Históricos vascos en la crisis de 1929 para ahondar más en la cuestión véase: ERKOREKA, GONZÁLEZ, M., *Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako finantza publikoak...*, op. cit.

las consecuencias que la crisis trajo al país[241]. El cupo, que era una cantidad fija estipulada de antemano, no se adecuaba a los ciclos económicos existentes en el momento ni al cambio de los precios de la moneda. En estas actuaciones también se ve el riesgo unilateral del sistema, ya que una mala situación económica y financiera no permitía disminuir la cantidad que se debía abonar por el cupo, siendo exclusivamente responsabilidad de las Diputaciones vascas el pago de la cantidad estipulada de antemano.

Con el fin de la Dictadura de Primo de Rivera y tras la proclamación de la II República, los problemas financieros de las Diputaciones continuaron[242], aunque es verdad que los conflictos entre estas y el Ministerio de Hacienda se atenuaron tras la aprobación de la Ley de 9 de septiembre de 1931[243] que confirmaba el Concierto Económico. Las Diputaciones fueron sustituidas por unas Comisiones Gestoras nombradas por el Gobierno central y estas tuvieron como misión elaborar y presentar a las Cortes Generales un proyecto de Estatuto de Autonomía, dentro del marco jurídico de la Constitución de 9 de diciembre de 1931[244]. En lo que atañe al Concierto, la discusión que se vivió era el papel que el Concierto debía tener dentro del marco estatutario. Los distintos proyectos de estatutos habidos hasta 1936 reflejaban de distinta forma dicha cuestión. El proyecto de Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos[245] mantenía vigente el Concierto, pero también preveía una nueva regulación de las relaciones tributarias, sin dar más detalles. El proyecto de Estatuto de Estella[246], por su parte, aludía a que los

[241] "Dicha Comisión –en referencia a la Comisión Gestora de la Diputación de Araba/Álava– acuerda el 26 de junio de 1931 solicitar un mes de prórroga a la Hacienda Pública, para el abono del importe del cupo del segundo trimestre. A ello accede la Delegación de Hacienda...". ZURITA SÁENZ DE NAVARRETE, M., *100 años de Concierto Económico…*, *op. cit.,* p. 228.

[242] "Con un cupo crecido, con la deuda del crédito que había que seguir satisfaciendo, la Corporación vizcaína va a tener serios problemas de tesorería, lo que hizo que el Gobierno (…) prestara a la Diputación 10 millones de pesetas, con destino a obras públicas con las que aliviar el paro". ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes…*, *op. cit.*, p. 337.

[243] España. Ley de 9 de septiembre de 1931, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 254, de 11 de septiembre de 1931.

[244] España. Constitución de la República Española, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 344, de 10 de diciembre de 1931, p. 1578.

[245] Fue a esta sociedad a la que se encargó la redacción del proyecto del primer Estatuto Vasco de Autonomía en 1931.

[246] El proyecto de Estatuto vasco-navarro fue un proyecto de Estatuto de Autonomía conjunto para las provincias de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya que se elaboró durante la Segunda República Española.

Ayuntamientos aprobarían la renovación del Concierto una vez aprobado el Estatuto –algo que hasta ese momento los ayuntamientos carecían de potestad para aprobarlo– y el Estatuto de las Gestoras [247], era partidario del mantenimiento del Concierto y planteaba que "para sufragar los gastos que con el Estatuto ahora pasarían a cargo de la autonomía se establecería una Hacienda Vasca, que tendría una amplia libertad para establecer cargas tributarias. Las relaciones tributarias serían fijadas con la atribución a la Hacienda vasca de impuestos que hasta entonces cobraba el Estado, con la modificación del Reglamento –de 1926– y las deducciones de los cupos. Según esto, el Estado cedería al País Vasco la recaudación de los epígrafes de Utilidades no concertados, el Timbre (excepto correos, telégrafos, teléfonos y pólizas de pasaportes), y el canon de superficie de minas, así como los impuestos sobre alcoholes, achicoria, cajas de seguridad, pólvora y mezclas explosivas (…) También formaría parte del Concierto el Impuesto de Cédulas Personales, que sería recaudado sin ninguna restricción. Por supuesto, tendría amplias facultades para adoptar el sistema tributario más conveniente con la única salvedad del respeto a los tratados internacionales. Por último, se establecía que los derechos del Estado relacionados con minas, aguas, caza y pesca, los bienes de uso público y los destinados a algún servicio público pasarían al País Vasco, excepto los que se hallasen relacionados con funciones reservadas al Gobierno. También se establecía que, si el Estado emitía deuda destinada a invertirse en servicios reservados al Gobierno autónomo, este recibiría una parte proporcional de la emisión"[248]. Además, por lo que respecta al ámbito financiero, al fijar en el Estatuto qué impuestos quedaban reservados a cada Administración, tal circunstancia no preveía que el Estado tuviera suficientes recursos para hacer frente a sus gastos y por ello el País Vasco debía contribuir proporcionalmente a cubrir su déficit. Está apreciación,

Se le conoce con el nombre "Estatuto de Estella" puesto que fue aprobado por la asamblea de alcaldes celebrada en el municipio de Estella (Navarra) el 14 de junio de 1931.

[247] En diciembre de 1931 las Cortes Generales encargaron a las Comisiones Gestoras la elaboración de un nuevo proyecto de Estatuto para Bizkaia, Gipuzkoa, Araba/Álava y Navarra. La Asamblea de Ayuntamientos celebrada en Pamplona en junio de 1932 aprobó el proyecto, pero al no contar con el aval de la mayoría de los municipios navarros, obligó a una nueva redacción del proyecto sin la inclusión de este territorio en el Estatuto, proyecto que fue refrendado mediante referéndum de 5 de noviembre de 1933.

[248] ALONSO OLEA, E.J. *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes…*, *op. cit.*, pp. 340-341.

actualmente, sigue en vigor, ya que la Comunidad Autónoma del País Vasco hace frente, también, al déficit del Estado[249].

Estos proyectos de Estatutos no salieron adelante, por diferentes motivos, pero al final la cuestión se zanjó con el proyecto de Estatuto aprobado 6 de agosto de 1933 y plebiscitado en noviembre de 1933. En el artículo 40 del proyecto de Estatuto se regula que "el vigente Estatuto no determina novación del pacto actual con el Estado, sino su plena ratificación, en forma de que el Concierto económico-administrativo se entenderá subsistente aunque el Estatuto fuera modificado o derogado" quedando claro así que existía una separación entre Estatuto y Concierto, reconociendo la plena validez al Reglamento de 1926 y a la Ley de 9 de septiembre de 1931 y cohabitando el sistema de Concierto con el Estatuto autonómico.

Tras el debate parlamentario en las Cortes Generales –que no empezaron hasta que el Frente Popular alcanzó el poder en 1936– no se incorporó el artículo 40[250], pero es verdad que explícitamente se reconoció la potestad para regular el sistema fiscal al decir en el artículo 12 que "el País Vasco podrá adoptar el sistema tributario que juzgue justo y conveniente". Asimismo, en el artículo 13 sancionaba el sistema foral del Concierto Económico al señalar que "Álava, Guipúzcoa y Vizcaya continuarán haciendo efectiva su contribución a las cargas generales del Estado en la forma y condiciones sancionadas con fuerza de ley por las Cortes Constituyentes en 9 de septiembre de 1931".

Tras el alzamiento militar de 18 de julio de 1936, la Guerra Civil culminó con la victoria militar del bando sublevado que trajo la implantación de una dictadura. Por lo que al

[249] "El déficit es una parte más de los ingresos no concertados y, como tal, ha de imputarse a la CAPV el porcentaje de ingreso por déficit que le corresponda, a fin de que la CAPV financie las cargas no asumidas de igual manera que el Estado. Para ello, se deduce del cupo la parte imputable del déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado y se incluye como carga no asumida el pago de los intereses y cuotas de amortización de las deudas del Estado". En https://conciertoeconomico.org/profesionales-y-estudiantes/estudio-del-concierto/relaciones-financieras/metodologia-2017-2021/el-cupo-del-ano-base/#deficit (última visita el 30 de junio de 2022).

[250] España. Ley sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco, publicada en la *Gaceta de Madrid,* núm. 281, de 7 de octubre de 1936, p.211.

Concierto Económico se refiere, provocó la abolición del sistema para Bizkaia y Gipuzkoa con la promulgación del Decreto-Ley de 23 de junio de 1937[251].

El Decreto-Ley señala en su Exposición de Motivos que el Concierto "entraña un notorio privilegio con relación al resto del territorio nacional sujeto al régimen común, no solo por la amplísima autonomía de que gozan en este respecto las Diputaciones de dichas provincias, sino por el menor sacrificio con que el contribuyente atiende en ellas al levantamiento de las cargas públicas, tanto más sensible cuanto que de antiguo han sido manifiestas y frecuentes las evasiones de carácter fiscal realizadas al amparo de ese sistema, en perjuicio siempre del Estado". Habla de un privilegio fiscal para atacar al sistema económico, pero en cambio, para mantenerlo vigente en Araba/Álava, señala su lealtad al régimen nuevo, utilizando una valoración política para su mantenimiento.

Pues bien, las Diputaciones de Bizkaia y Gipuzkoa perdieron sus facultades y se estableció que los impuestos ordinarios y extraordinarios, rentas y contribuciones del Estado se realizarían en estas provincias como en el resto de España, "con arreglo al régimen común vigente y en la forma que establecen las disposiciones de la Hacienda pública que constituye la norma general de la Administración nacional" tal como el artículo primero del Decreto-Ley señala. Además como consecuencia de la abolición del Concierto se eliminaron los servicios de las Diputaciones, y en el artículo segundo, se establece que "los servicios de carácter general que efectuaban las citadas Corporaciones en lugar del Estado y que deban subsistir, se cumplirán y costearán por este de igual manera que viene haciéndolo en el resto del territorio español sujeto al régimen ordinario", siendo atendidas las obligaciones provinciales en Gipuzkoa y Bizkaia, con los recursos de ese carácter que la legislación común reservaba a las Diputaciones en general.

Finalmente, en el artículo cuarto se señala que "El Concierto económico aprobado por Decreto de 9 de junio de 1925 y reglamentado por el de 24 de diciembre de 1926,

[251] España. Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, publicado en el *BOE*, núm. 247, de 24 de junio de 1937, p. 231.

subsistirá en toda su integridad para la provincia de Álava, continuando, por tanto, la Diputación de la misma investida de las facultades que aquel la reconoce".

Aunque no sea objeto de este trabajo profundizar en el Convenio Económico navarro, sí creo conveniente señalar que Navarra siguió con su sistema, puesto que apoyó también al bando sublevado en la Guerra Civil. De esta manera, representantes del Estado y de la Diputación de Navarra procedieron a negociar un nuevo Convenio, que sustituyó al de 1927, y llegaron a un nuevo acuerdo el 6 de noviembre de 1941. Mediante la Ley de 8 de noviembre de 1941[252] por la que se fija el nuevo cupo contributivo de Navarra, dentro de su especial régimen jurídico-económico, el Convenio Económico siguió vigente. En mi opinión, a Araba/Álava también se le mantuvo el Concierto, y el sistema de Concierto Económico no se suprimió para todos los territorios forales vascos, por el papel que Navarra tuvo en la contienda y porque la no supresión del régimen singular del Convenio hacía, igualmente, difícil suprimir el Concierto Económico, aunque fuera solamente exclusivo para Araba/Álava.

3.8. EL SEXTO CONCIERTO ECONÓMICO. EL DECRETO DE 29 DE FEBRERO DE 1952

El anterior Concierto, que solamente estaba en vigor para la Provincia de Araba/Álava, expiraba el 31 de diciembre de 1951. La Comisión Mixta reunida en Madrid para negociar las bases del nuevo Concierto acordó prorrogar el Concierto en vigor hasta el 31 de marzo de 1952[253] para intentar llegar a un acuerdo y establecer los cupos correspondientes.

[252] España. Ley de 8 de noviembre de 1941, publicada en el *BOE*, núm. 325, de 21 de noviembre de 1941, p. 9091.
[253] Fue prorrogado mediante el Decreto-Ley de 21 de diciembre de 1952.

Tras unos meses, el acuerdo llegó y mediante el Decreto de 29 de febrero de 1952[254] se aprobó el sexto Concierto Económico solamente con y para Araba/Álava.

La duración iba a ser de 25 años y el cupo líquido anual a pagar al Estado llegó a ser casi de 25 millones de pesetas. El cupo líquido venía dado, al deducir del cupo general el volumen de gastos compensables, que eran los servicios de carácter general realizados por la Diputación en lugar del Estado. Además, en el artículo 2 de la norma se señalaban los cupos parciales de cada impuesto concertado, dando así la suma de ellos el cupo contributivo general.

Asimismo, el artículo 3 de la norma preveía que "cada cinco años se revisarán automáticamente los cupos parciales señalados en el artículo anterior, en exacta proporción con el aumento o disminución que las cantidades presupuestadas por el Estado, para el ejercicio en que la revisión deba efectuarse, representen en relación con las presupuestadas para el año mil novecientos cincuenta y dos. Análogamente, los gastos compensables en cada revisión sufrirán también de manera automática el aumento o disminución que proceda, en proporción exacta con el incremento o disminución que las cantidades presupuestadas para cada uno de los servicios compensables experimenten en los Presupuestos Generales del Estado en el ejercicio en que la revisión deba efectuarse, en relación con lo cifrado para el año mil novecientos cincuenta y dos".

Esto significa que los cupos contributivos parciales de cada impuesto encabezado tenían una relación proporcional con su correspondiente partida en el presupuesto estatal y que el cupo general, a su vez, guardaba también una relación proporcional media con todo el volumen presupuestario concertado, suponiendo así la vinculación directa del cupo con la evolución de la recaudación del Estado por los mismos conceptos que los concertados, tal como se hace en el actual Concierto Económico.

[254] España. Decreto de 29 de febrero de 1952, publicado en el *BOE,* núm. 83, de 23 de marzo de 1952, p. 1308.

Cabe señalar también que a la Diputación alavesa se le reconocieron las facultades que en el orden económico y administrativo detentaba según el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 y se indica, tal como el proyecto de Estatuto de las Gestoras de 1931 estipulaba, que la Diputación de Álava tenía amplias facultades para establecer, en orden a los conceptos encabezados, el sistema tributario que estimase procedente, con las limitaciones que le imponía el presente decreto y con la cláusula que impedía adoptar disposición alguna que se hallase en contradicción con los pactos internacionales que celebrase España con las naciones extranjeras, ni se pudiera referir a las contribuciones, rentas o impuestos, cuya administración se reservaba el Estado.

Mediante este Concierto Económico se concertaron los siguientes tributos con el Territorio Histórico de Araba/Álava: La totalidad de la contribución territorial sobre rústica, pecuaria y urbana; las 5 tarifas que comprendían la Contribución Industrial y la patente de circulación de automóviles industriales; algunas tarifas de la Contribución sobre Utilidades de la Riqueza Mobiliaria; impuestos de derechos reales y sobre transmisiones de bienes a excepción de los que se quedan fuera del impuesto del Estado; el papel timbrado común y judicial; pólizas, y otros documentos de Bolsa, efectos de comercio, timbres especiales móviles, contrato de inquilinato, papel de pagos al Estado, excepto el destinado al pago de matrículas en los establecimientos de enseñanza oficial, timbre de publicidad, impuesto sobre transportes, impuesto sobre gas, electricidad y Carburo de Calcio y las Patentes A y D de automóviles.

Además, como novedad, cabe señalar que existieron impuestos concertados en régimen de mera gestión, por los cuales no se estableció el cupo correspondiente, ya que estos se gestionaban directamente por la Diputación de Araba/Álava, pero la recaudación era ingresada en la Hacienda del Estado. Fue el caso de la Contribución General sobre la Renta, el Impuesto sobre Emisión y determinados conceptos de la Contribución de Usos y Consumos, como las conservas alimenticias, vinos de todas las clases, sidras, sal común, cementos naturales y artificiales, papel, cartón, vidrio, cerámica, etc.

También respecto a este Concierto Económico es preciso destacar que, por el Decreto de 27 de noviembre de 1967[255], se modificaron las facultades de la inspección regional y los siguientes impuestos: el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, Impuesto sobre el lujo, Impuesto General sobre la Renta de Personas Físicas, gravamen especial del 4%.

Finalmente, como anécdota, cabe indicar que mediante el Decreto-Ley 6/1968 de 6 de junio[256] se modificó el preámbulo del Decreto-Ley de 1937 de 23 de junio, suprimiendo los párrafos que tildaban de provincias traidoras a Bizkaia y Gipuzkoa, aunque quedó explicitado que dicha eliminación no implicaba la vuelta del Concierto Económico para estos territorios.

3.9. EL SÉPTIMO CONCIERTO ECONÓMICO. EL REAL DECRETO DE 26 DE NOVIEMBRE DE 1976

Tras la muerte del dictador Francisco Franco se abrió un nuevo periodo de democracia en España en el que se sustentaron los pilares para un nuevo contexto político constitucional que finalizó con la promulgación de la Constitución de 1978. Además, la muerte de Franco, justamente, trajo la finalización del periodo del anterior Concierto Económico, y en 1976 se procedió a la renovación del Concierto Económico alavés mediante el Real Decreto 2948/1976 de 26 de noviembre[257].

Señala MARTÍNEZ ETXEBERRIA en referencia al texto legal que "se puede afirmar que esta renovación estuvo fuertemente inspirada en la renovación del Convenio Económico Navarro de 1969, hasta el punto de copiar casi literalmente aspectos relativos a la parte

[255] España, Decreto 2899/1967 de 27 de noviembre, publicado en el *BOE*, núm. 290, de 5 de diciembre de 1967, p. 16852.
[256] España. Decreto-Ley 6/1968 de 6 de junio, publicado en el *BOE,* núm. 137, de 7 de junio de 1968, p. 8255.
[257] España. Real Decreto 2948/1976 de 26 de noviembre, publicado en el *BOE*, núm. 310, de 27 de diciembre de 1976, p. 25716.

referida a las potestades fiscales y a la armonización tributaria, pero manteniendo importantes diferencias en lo que se refiere al cálculo del Cupo"[258].

Este texto, asimismo, fue utilizado como base para la inclusión en la Constitución de 1978 de la Disposición Adicional Primera donde se amparan y se respetan los derechos históricos de los territorios forales y es por ello por lo que "tiene un gran valor, su inserción en un nuevo contexto político constitucional, eliminó la polémica existente en torno al sistema"[259]; además este texto fue utilizado "como punto de referencia a la hora de interpretar la Disposición Adicional primera de la Constitución"[260] y como base inspirador del Concierto Económico para toda la Comunidad Autónoma Vasca de 13 de mayo de 1981.

El texto legal, compuesto por 24 artículos, empieza señalando que el plazo de vigencia del Concierto Económico sería de 25 años. Sigue el artículo dos indicando que la Diputación de Araba/Álava tenía amplias facultades para mantener y establecer en su territorio impuestos concertados que mejor estimase oportuno, siempre que no se opusiera a lo establecido en el Concierto pactado, a los pactos internacionales o a las rentas o tributos propios del Estado y luego se detallan uno a uno los impuestos concertados; primero, especificando los directos y, después, los indirectos.

El cupo líquido que se acordó, una vez deducidos los gastos compensables, ascendió a la cantidad de 2.989.000.000 pesetas que tenía que ser revisado anualmente y para ello, como en el anterior Concierto, se utilizó la siguiente fórmula que se establecía en el artículo 19: "se efectuará aplicando a cada uno de los cupos parciales concertados el mismo porcentaje de variación que haya experimentado la recaudación líquida del concepto correspondiente en el Estado en el ejercicio a que la revisión se refiera. El nuevo cupo bruto se calculará como suma de los cupos parciales así revisados". Igualmente, en el mismo artículo se estipulaba la forma para saber a cuánto ascendían

[258] MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *La Defensa Jurídica de…*, *op. cit.,* p. 127.
[259] PÉREZ ARRAIZ, J., *El Concierto Económico evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca,* IVAP, Bilbao, 1994, p. 83.
[260] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los Derechos Históricos de los…*, *op. cit.,* p. 196.

los gastos compensables para calcular el cupo líquido: "Comparando el nuevo cupo bruto con el anterior se obtendrá el porcentaje medio de variación, porcentaje medio que se aplicará a los gastos compensables fijados para así calcular su nuevo importe". Además, para evitar posibles distorsiones que pudieran producirse, se señala que el cupo líquido iba a ser objeto de una revisión especial cada cinco años.

Cabe añadir, que THEOTONIO "distingue una triple modalidad de concierto:

A) Impuesto encabezado autónomo. Se concierta un cupo parcial y la Diputación Foral tendría autonomía para gravar los hechos imponibles de este impuesto en su territorio, sin sujetarse a la legalidad común. En esta modalidad de concierto, la foralidad adquiere su máxima expresión, no obstante, hay que señalar que la creatividad de la Diputación en este tipo de impuestos fue mínima. Reduciéndose su proceso legislativo a una mera copia con variantes, de la legalidad común.

B) Impuesto encabezado no autónomo. Se diferencia del impuesto anterior en que en este la legalidad foral ha de ser idéntica a la legalidad de régimen común; y por el contrario, se asemeja en que también origina un cupo contributivo fijo, no variable, existiendo una relación tributaria formalmente desconexionada del régimen común.

C) Impuesto no encabezado en gestión administrativa. En este impuesto la Diputación Foral sustituye, en la gestión del impuesto, a la Delegación de Hacienda. Por esta sustitución se recibirá un premio de cobranza, teniendo la Delegación una competencia de inspección superior sobre la gestión. Se trata únicamente de un caso de colaboración administrativa descentralizada. La legalidad a aplicar es la propia del régimen común, y el cupo contributivo parcial será variable"[261].

Finalmente, por lo que respecta a este Concierto, hay que añadir que el artículo 22 previó la creación de una Comisión para coordinar y armonizar la gestión tributaria y que el artículo 23 indica que las cuestiones que pudieran surgir entre la Administración

[261] THEOTONIO, V., y otros, "Los Conciertos de Álava y Navarra…", *op. cit.,* p. 113.

del Estado y la Diputación Foral de Álava en orden a la interpretación de las normas del Concierto serían resueltas siempre de acuerdo entre ambas partes.

Cabe concluir este apartado señalando que el proceso a la democracia llevado a cabo por los partidos políticos y la voluntad del Gobierno central sentaron las bases para que en las provincias de Bizkaia y Gipuzkoa se restauraran sus instituciones abolidas y prohibidas por el franquismo y que mediante el Real Decreto-Ley 20/1976, de 30 de octubre[262], que derogaba el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937 en su totalidad, abrió la puerta a que retomasen las negociaciones para implementar el sistema de Concierto Económico en Bizkaia y Gipuzkoa, declarando subsistentes en estas dos provincias la legalidad común vigente para el resto de las provincias españolas y que continuarían íntegramente en vigor en tanto no resultase modificada por los regímenes administrativos especiales que en lo sucesivo se acordasen por los cauces legalmente procedentes. Igualmente, mediante el Real Decreto legislativo 18/1977, de 4 de marzo[263], y el Real Decreto 1611/1977, de 2 de junio[264], respectivamente, se reinstauraron las Juntas Generales de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba/Álava.

[262] España. Real Decreto-Ley 20/1976, de 30 de octubre, publicado en el *BOE*, núm. 267, de 6 de noviembre de 1976, p. 21910.
[263] España. Real Decreto-Legislativo 18/1977, de 4 de marzo, publicado en el *BOE,* núm. 65, de 17 de marzo de 1977, p. 6200.
[264] España. Real Decreto 1611/1977, de 2 de junio, publicado en el *BOE,* núm. 161, de 7 de julio de 1977, p. 15241.

CAPÍTULO IV. EL ACTUAL CONCIERTO ECONÓMICO Y SU ÁMBITO FINANCIERO

4.1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se abordará el actual Concierto Económico[265],teniendo en cuenta que el sistema vigente, por lo que se refiere al ámbito financiero, no tiene parangón con ninguno de los Conciertos Económicos anteriores, ya que como se verá en profundidad

[265] Desde una vertiente material, se puede indicar que el Concierto Económico plasma las bases y los principios de acuerdo con las relaciones económico-financieras entre el País Vasco y el Estado y según DE LA HUCHA CELADOR "el Concierto Económico constituye la manifestación más relevante del autogobierno del País Vasco, por encima de cualquier consideración", en DE LA HUCHA CELADOR, F., *El régimen jurídico del Concierto Económico*, Ad Concordiam, Bilbao, 2006, p. 14. Asimismo indica que es una norma por la que "se opera una compartición del poder tributario entre el Estado y los territorios forales, se fijan los puntos de conexión determinantes de la exacción de los impuestos por uno o por otros, se establecen los pertinentes criterios de armonización tributaria y se establecen las fórmulas (cupo o aportación económica) en virtud de las cuales los territorios forales contribuyen a financiar las cargas generales del Estado, no asumidas por los territorios históricos y/o por la Comunidad Autónoma; en el caso de la CAPV para la determinación del cupo y teniendo en cuenta que los titulares del poder tributario son los territorios históricos –y no la CAPV– la fijación de los cupos provinciales (cuya suma determina el cupo global de la Comunidad Autónoma) exige determinar la cuantía de los tributos concertados que no se destinan a financiar competencias propias de las Diputaciones forales respectivas sino a financiar competencias autonómicas del País Vasco", en DE LA HUCHA CELADOR, F., *El régimen jurídico del Concierto…*, *op. cit.,* pp. 44-45.
Desde la vertiente formal, el Concierto Económico en la actualidad se configura en una Ley ordinaria del Estado aunque, tal como se ha podido ver anteriormente, el pacto es la esencia del sistema, por lo que "el Concierto Económico es un texto pactado entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco siendo la forma de la ley únicamente la veste formal que incorpora al ordenamiento jurídico el pacto entre la Comunidad Autónoma y el Estado, por lo que, con plena defensa de este derecho histórico, la disposición adicional segunda de la Ley del Concierto establece que las modificaciones del mismo solo pueden hacerse por el mismo procedimiento seguido para su implantación, exigiendo, por tanto, que cualquier alteración se haga de forma paccionada o pactada", en RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., "La inconstitucionalidad de las modificaciones unilaterales del Concierto Económico (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1995)", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 46, 1996, p. 336. Por su parte, LARRAZABAL BASÁÑEZ sostiene que "a pesar de que ni la CE ni el EAPV señalan el procedimiento para la aprobación de esta ley, se impuso la tradición pactista o de acuerdo que había inspirado la aprobación de los Conciertos anteriores y, pese a la apariencia formal, no se puede afirmar que el Concierto Económico sea una ley ordinaria, sino que habría que decir que la ley, al igual que en el caso de la ley orgánica respecto al Estatuto de Autonomía, es la fuente que introduce a la norma en el ordenamiento jurídico", en LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "Retos del autogobierno vasco para el siglo XXI: conocer el pasado, aprender del presente y soñar del futuro", *HERMES-Revista de Pensamiento e Historia*, núm. 55, 2017, p. 111. JIMÉNEZ ASENSIO opina que "el Concierto Económico puede considerarse la norma clave para entender cuáles son los ámbitos competenciales propios de los Territorios Históricos en materia tributaria (…) El Concierto goza de un carácter cuasi-estatutario integrándose dentro de lo que podíamos denominar bloque de la constitucionalidad", en JIMÉNEZ ASENSIO, R., "El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), 1997, p. 144. No obstante, creo que a la definición que expone sobre el Concierto Económico le falta indicar que este, a su vez, es la norma clave en materia financiera, puesto que no hace ninguna mención de esta vertiente.

y se ha podido adelantar algunas cuestiones previamente, entre otros, el cupo a abonar por el País Vasco se calculará utilizando otros parámetros de nueva creación.

BUSTOS GISBERT expone adecuadamente cómo funciona el sistema actual al señalar que "en el sistema foral se produce un pacto, en virtud del cual las haciendas forales se hacen cargo de todos los ingresos tributarios generados en su territorio, o, más exactamente, de las figuras tributarias más importantes, con el que deben financiar las competencias que ejercen y transferir una parte a la hacienda central para cubrir la parte que les corresponda por las funciones que realiza el gobierno central en el territorio de la Comunidad Autónoma. Esta cantidad que se transfiere se denomina cupo en el caso de Euzkadi (sic) y aportación en el de la Comunidad Foral de Navarra"[266].

De esta forma, antes de entrar a examinar el sistema actual del Concierto Económico[267], se analizará el sistema autonómico del que se ha dotado el Estado a partir de la promulgación de la Constitución española de 1978 para, a continuación, diferenciar los distintos sistemas tributarios y de financiación existentes en el Estado y estudiar la regulación de la financiación autonómica del territorio común en la CE , en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, (en adelante, LOFCA)[268] y en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el

[266] BUSTOS GISBERT, A., *Lecciones de Hacienda Pública II (La financiación del Sector Público)*, COLEX, Madrid, 2001, pp. 385 y 386.

[267] ALONSO ARCE señala también que "gracias al Concierto Económico, los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco gozan de la más amplia autonomía normativa y gestora respecto de los ingresos y gastos públicos, lo que, unido al criterio de riesgo unilateral en que se basa el sistema de Concierto Económico, posibilita que los resultados de una buena gestión económica, financiera y tributaria repercutan en unas mayores posibilidades de gasto e inversión públicos en Euskadi, lo que, sin duda, ha contribuido en los últimos años al desarrollo de nuestra actual sociedad del bienestar". En ALONSO ARCE. I. *El Concierto Económico 125 años después…,* Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 2003, p. 19.

[268] España. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, publicada en el *BOE*, núm. 236, de1 de octubre de 1980, p. 21796. Esta Ley Orgánica ha sido modificada parcialmente por la Ley Orgánica 9/2022, de 28 de julio, por la que se establecen normas que faciliten el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y otras disposiciones conexas y de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, publicada en el *BOE*, núm. 181, de 29 de julio de 2022, p. 12644.

sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía[269].

Finalmente, tras desgranar los aspectos que se establecen en la Disposición Adicional Primera de la CE, los aspectos tributarios y financieros que se disponen en el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 y la LTH, se entrará a examinar los aspectos más relevantes del Concierto Económico aprobado tras la promulgación de la Constitución Española de 1978 mediante las Leyes 12/1981 y 12/2002, por las que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

4.2. EL PROCESO AUTONÓMICO Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA

Para saber cómo funciona el actual sistema tributario y financiero del País Vasco, es necesario explicar, primeramente, el sistema autonómico del Estado para poder así, posteriormente, entrar a analizar el sistema de Concierto Económico, sistema de financiación propio del País Vasco, en virtud del cual se establecen y regulan las relaciones financieras y tributarias entre este y el Estado.

El sector público español, históricamente, se ha dividido en tres niveles de gobierno: el Estado, la provincia y el municipio, pero, desde la promulgación del sistema constitucional de 1978, va a intercalarse entre el Estado y las entidades locales un nivel adicional, las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta el principio de autonomía que se recoge en el artículo 2 de la Carta Magna.

Dicho precepto establece que se garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española. Esto significa que en la estructura del Estado va a aparecer "una nueva dimensión espacial"[270] que serán las Comunidades Autónomas dotadas de competencias, capacidad normativa sobre competencias asumidas y órganos representativos y que a partir de entonces convivirá

[269] España. Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, publicada en el *BOE*, núm. 305, de 19 de diciembre de 2009, p. 107086.
[270] AGUIRRE DE LA HOZ, J., *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas,* Presidencia del Gobierno. Secretaría General Técnica. Subdirección General de Documentación, Madrid, 1980, p. 7.

con una Administración Central donde tendrán que "distribuir competencias, recursos para financiarlas y la necesidad de establecer mecanismos de compensación que garanticen tanto la equidad, como la suficiencia financiera"[271].

La descentralización financiera llevada a cabo mediante la Constitución es un fenómeno que se puede analizar desde diferentes ópticas. Desde una visión política, la descentralización tiene que ver con el sistema democrático llevado a cabo en la Transición, puesto que, con la recuperación de las libertades democráticas y el reconocimiento de las peculiaridades regionales, como la autonomía de las nacionalidades y regiones, la ciudadanía va a ligar su bienestar al nuevo organigrama del sector público, ya que "cabe decir que el ciudadano medio prefiere que las decisiones públicas que le afectan sean tomadas desde el mismo entorno en el que él vive, sea este entorno local o regional, y no que estas decisiones sean tomadas por una autoridad lejana a dicho entorno, y en muchas ocasiones poco sensible a ciertos problemas locales o regionales"[272]. Desde una visión jurídica, la Constitución ha dado pie a una nueva organización administrativa en el Estado donde aparecerán las Comunidades Autónomas y, por ello, toda la normativa anterior en la que la centralidad la llevaba el Gobierno central irá poco a poco adecuándose a la nueva situación. Desde un punto de vista económico, SEGURA afirma que "ofrece un marco óptimo para la prestación de servicios colectivos y públicos porque permite detectar más adecuadamente que un sistema centralizado las necesidades sociales, y puede abaratar y racionalizar la oferta de bienes públicos"[273]. Y, por último, desde la óptica financiera, los problemas de esta índole que han tenido las regiones y los municipios de España en el sistema centralizado han producido en ellos un posicionamiento favorable a esa descentralización, entendiendo que estaban mejor capacitados para gestionar sus finanzas.

[271] BLANCO-MAGADÁN AMUTIO, J.A., "Descentralización del sector público (La distribución de competencias de gasto entre la Administración central y las regiones autónomas)"*, Hacienda Pública Española*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 67, Madrid, 1980, pp. 137-138.

[272] ALBI, E., "El Federalismo fiscal"*, Hacienda Pública Española*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 51, Madrid, 1978, pp. 43-44.

[273] SEGURA, J., Prólogo a la obra de A. Giménez, J.J. López Hernando y Leopoldo Pons: *La Descentralización fiscal frente a la crisis económica. (Aspectos económicos de las elecciones municipales y de las autonomías regionales),* H. Blume, Madrid, 1978, p. 8.

Habría que añadir que este sistema de descentralización consagrado en la CE, basado en las Comunidades Autónomas, se preocupó más en fijar el contenido competencial de esas Comunidades en lugar de establecer un sistema que garantizase la financiación necesaria que la distribución competencial generó y la CE "se limitó a establecer un marco general señalando una serie de principios a respetar, con especial relevancia a la solidaridad y a la corrección de los desequilibrios territoriales"[274].

Desde el principio se establecieron diferencias importantes entre las distintas Comunidades Autónomas, diferenciándolas desde un punto de vista de la financiación, en Comunidades de régimen común (todas menos la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra) y Comunidades de régimen foral (la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra). Esa diferenciación va a estar sustentada legalmente por la Disposición Adicional Primera de la Constitución, que establece lo siguiente: "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".

Hubo que esperar un año para que esa provisión constitucional fuese incorporada al Estatuto de Autonomía del País Vasco, que señala en su artículo 41.1 que "Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios".

Igualmente, cabe decir que mediante el Concierto Económico y el Convenio Económico se distribuyen las competencias sobre los tributos entre los distintos territorios. La exacción de los tributos corresponde a cada uno de los Territorios Históricos (a las Diputaciones forales o Gobierno Foral de Navarra) y el establecimiento y régimen tributario a las Juntas Generales o al Parlamento de Navarra. Se analizará su alcance más adelante. Por otro lado, el sistema de régimen común, básicamente, funciona mediante

[274] GARCÍA RUIZ, J.L., y GIRÓN REGUERA, E., "Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el Estado autonómico", en LÓPEZ GUERRA, L., y GARCÍA MORCILLO, J., *Estudios de Derecho Constitucional homenaje al profesor Dr. D. Joaquín García Murillo,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 493-524.

la Agencia Tributaria, siendo esta la que recauda los tributos y el Gobierno de España el que reparte el dinero a las Comunidades Autónomas y a los ayuntamientos para su financiación.

4.3. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Los preceptos relativos a la financiación de las Comunidades Autónomas se recogen en los artículos 156, 157 y 158 de la CE, que posteriormente serán desarrollados mediante la LOFCA y a través de los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma. Asimismo, la Carta Magna reconoce las especialidades de los territorios forales y de Canarias en la Disposición Adicional Primera y Disposición Adicional Tercera, respectivamente.

El artículo 156 de la CE habla del principio de autonomía financiera, del que se hará un análisis exhaustivo en el sexto capítulo de esta tesis. Por consiguiente, ahora solamente se hará una breve mención de ello. El artículo 156 de la CE señala en su párrafo uno que "las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles".

La autonomía financiera supone, en palabras del Tribunal Constitucional[275], "la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones", es decir, la capacidad de orientar los gastos propios de la Comunidad Autónoma y definir los ingresos necesarios para ello, aunque con los límites de coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles al que hace mención expresa el apartado primero del artículo 156 de la CE.

El apartado segundo del artículo 156 de la CE, por su parte, señala que "las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquel, de acuerdo

[275] Véase la STC 179/1987, de 12 de noviembre de 1987, fundamento jurídico 2, publicada en el *BOE*, núm. 295, suplemento, de 10 de diciembre de 1987, p. 9.

con las leyes y los Estatutos". El desarrollo de este precepto ha sido llevado a cabo por el artículo 19 de la LOFCA, al señalar que habrá tributos cedidos por parte del Gobierno central hacia las Comunidades Autónomas que serán gestionadas por estas y especificando las competencias normativas que tienen en dichos tributos[276].

Por otra parte, el artículo 157.1 de la CE nos habla de los recursos que tienen las Comunidades Autónomas de régimen común para financiar sus competencias, diferenciándose en que algunos impuestos son propios de estas y otros dependientes del Estado, además de hablar de otras fuentes financieras de menor importancia cuantitativa.

El actual artículo 4 de la LOFCA también menciona otras fuentes de financiación que la Constitución expresamente no señala, pero que incrementan las fuentes que las Comunidades Autónomas tienen, con la posibilidad de aumentar, así, sus ingresos[277].

La Disposición final de la LOFCA indica que sus normas serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos, pero se introduce un matiz importante en su Disposición Adicional Primera[278], puesto que excluye al País Vasco de su aplicación respecto al poder tributario ya que "debido a su régimen especial ejercen, con amplio margen en comparación con otras Comunidades Autónomas, las Diputaciones Forales"[279]. Esto significa que para el País Vasco aunque no se aplica la LOFCA en relación

[276] Prácticamente en todos los Estatutos de Autonomía se ha incorporado la posibilidad de que las Comunidades gestionen y recauden los tributos cedidos por el Estado, quedando en manos de este la gestión de los demás tributos estatales, sin perjuicio de las delegaciones y colaboraciones que puedan acordarse también en relación con estos últimos (artículo 46 del Estatuto de Cataluña; artículo 54 del Estatuto de Galicia; artículo 60 del Estatuto de Andalucía; artículo 45 del Estatuto de Asturias; artículo 50 del Estatuto de Cantabria; artículo 36 del Estatuto de La Rioja; artículo 43 del Estatuto de Murcia; artículo 60 del Estatuto de Aragón; artículo 52 del Estatuto de Castilla-La Mancha; artículo 61 del Estatuto de Canarias; artículo 61 del Estatuto de Extremadura; artículo 63 del Estatuto de las Islas Baleares y artículo 56 del Estatuto de la Comunidad de Madrid).

[277] Serían la participación en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia y sus propios precios públicos, aunque desde un punto de vista recaudatorio, estos dos últimos, tienen escasa relevancia.

[278] Establece que "El sistema foral tradicional de concierto económico se aplicará en la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía".

[279] SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El Concierto Económico Vasco ante…*, *op. cit.,* p. 152. Para ahondar más en la cuestión, véanse: FERNÁNDEZ AMOR, J.A., "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre

al poder tributario, sí en cambio, como se verá más adelante, se aplican los aspectos financieros que en ella se regulan y no contradigan el Concierto Económico y el Estatuto de Autonomía del País Vasco, porque "la LOFCA es algo más que una ley tributaria, es una ley financiera, ya que a pesar de que ciertos aspectos, por lógica, quedan fuera de esta Ley (entre otros: el régimen aduanero, el sistema monetario, etc.), esta regula instrumentos financieros que superan los estrictamente tributarios como son: el gasto público, las operaciones de crédito, las subvenciones, etc."[280].

Es importante señalar asimismo que la Constitución española hace una mención especial a las haciendas locales, suponiendo ello un límite a la autonomía de las Comunidades Autónomas, puesto que en el artículo 142 se señala que "las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas".

4.3.1. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

Exceptuando a las Comunidades Autónomas de régimen foral –no olvidemos que cuando se constituye el régimen autonómico sigue en vigor el Concierto Económico de 1976 con Araba/Álava–, en las Comunidades Autónomas de régimen común se va a partir de una situación de cero, donde todo estará por negociar, realizar y no habrá condiciones previas, basándose el sistema de financiación en las transferencias del Gobierno central a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades con Estatuto de Autonomía, siendo el punto de partida el denominado método del coste efectivo de

financiación autonómica", en *Revista Catalana de Dret públic,* núm. 32, 2006, p. 17; SILVESTRE, J.L. de., "Aspectos diferenciales entre la Ley General Tributaria y las Normas Forales", en *Revista Técnica Tributaria*, núm. 38, 1997, pp. 85-103; IBÁÑEZ CASADO, J., "Desigualdades fiscales entre las Comunidades Autónomas", *Impuestos,* núm. 1 , 2002, pp. 289-311; RUIZ ALMENDRAL, V., "La asimétrica distribución de competencias tributarias en el Estado autonómico el sistema 'común' y los regímenes forales", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco,* núm. 24, 2003, pp. 129-150.

[280] LINARES MARTÍN DE ROSALES, J., "La financiación de las Comunidades Autónomas mediante la participación en los impuestos estatales*", Crónica Tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 36, Madrid, 1981, pp. 136 y 137.

previsión[281], sistema por el cual "cada Comunidad Autónoma recibía unas transferencias aproximadamente iguales a lo que el gobierno central se gastaba en dicha Comunidad Autónoma en las competencias que se transferían"[282]. En este sentido, tal como indica ZUBIRI ORIA, "el punto de partida es determinar la financiación en un año concreto (…) pasando desde el coste estimado de provisión de las competencias autonómicas a comienzos de los 80, a unos indicadores muy imperfectos de necesidad en la actualidad"[283].

Este principio de necesidad, que es lo contrario al principio de capacidad por el cual se abona el cupo correspondiente tal como se verá más adelante, parte de la idea básica de la cuantía (ingresos públicos) que una Comunidad Autónoma necesita para hacer frente a sus competencias (gastos públicos). Así pues, actualmente, se calcula ese montante bajo unos indicadores o variables que se establecen en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, Ley que establece la financiación anual de cada Comunidad Autónoma.

Esta financiación está constituida por el valor definitivo, correspondiente a cada año, de los recursos financieros del sistema de financiación, por lo que el Estado transfiere esa financiación a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades con Estatuto de Autonomía mediante tres tipos de fuentes de ingresos: los impuestos cedidos y tasas afectas a los servicios transferidos, que los podríamos englobar dentro de la capacidad tributaria[284]

[281] El proceso de financiación autonómica ha atravesado distintas fases, en las que, en el primer periodo denominado transitorio (1980-1986), se utilizó el método de coste efectivo para calcular las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas. Mediante el Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el periodo 1987-1991 se pasa del periodo transitorio al definitivo y se modifican los criterios de reparto de los recursos, utilizando para ello variables socioeconómicas recogidas en el artículo 13 de la LOFCA.

[282] ZUBIRI ORIA, I., *El sistema del Concierto Económico en el contexto…*, *op. cit.,* p. 69.

[283] MONASTERIO ESCUDERO, C., y ZUBIRI ORIA, I., *Dos ensayos sobre financiación autonómica*, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, 2009, p. 61.

[284] "Forman parte de la capacidad tributaria un conjunto de recursos tributarios que desde el punto de vista de su gestión pueden agruparse en tres categorías: a) Recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de los Tributos sobre el Juego y de las Tasas afectas a los servicios transferidos. b)

que tiene cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma, y las transferencias que el Estado realiza a favor de las Comunidades Autónomas y a las Ciudades con Estatuto de Autonomía como garantía de equidad y suficiencia. Estas últimas transferencias se realizan mediante dos fondos: El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global. Además, están los nuevos Fondos de Convergencia Autonómica, fondos creados con aportación de recursos del Estado y que también son dos: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación, respectivamente.

No obstante, las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía también tienen otros recursos propios para financiarse del sistema.

Todos estos recursos, explicados brevemente, son:

a) Los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado

Los impuestos cedidos, que son dependientes del Estado, son los que se señalaban en la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las

Recaudación del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. c) Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el rendimiento cedido del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y de los Impuestos Especiales de Fabricación (Impuestos sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos, sobre Labores del Tabaco y sobre la Electricidad). La gestión y recaudación de los recursos tributarios y de las tasas incluidas en el primer grupo (a) se realiza por las CC.AA. Los tributos incluidos en el segundo grupo (b) se gestionan y recaudan por la Administración General del Estado que mensualmente transfiere a cada Comunidad Autónoma la recaudación efectuada en el mes anterior, mientras que la gestión y recaudación de los recursos tributarios incluidos en el tercer grupo (c) se realiza por la Administración General del Estado, considerándose estos los recursos tributarios sujetos a liquidación mencionados en la Ley 22/2009, a diferencia de los dos grupos anteriores que conforman los recursos tributarios no sujetos a liquidación. Respecto a los recursos tributarios sujetos a liquidación, el artículo 11 de la Ley 22/2009 establece que, cada año, las CC.AA. percibirán la financiación correspondiente a las entregas a cuenta de cada uno de los citados recursos y, en el año en que se conozcan todos los valores definitivos de los citados recursos, la liquidación definitiva que corresponda, por diferencia entre el importe de los valores definitivos de los mismos y las entregas a cuenta percibidas", en el informe "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, del ejercicio 2019", Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid, 2019. Para ahondar más en la cuestión, véase ATXABAL RADA, A., y GARCÍA ROSS, J.J., *Derecho Financiero y Tributario Foral Vasco,* Dykinson, S.L., Madrid, 2022.

Comunidades Autónomas[285]. El texto legal que actualmente está en vigor es la Ley 22/2009 al que se ha hecho referencia, donde en su artículo 25 y siguientes se especifican cuáles son los impuestos cedidos hoy en día.

Un impuesto cedido es un impuesto establecido y regulado por el Estado, cuya recaudación líquida se cede a las Comunidades Autónomas, pudiendo ser parcial o total dicha cesión.

La normativa regula que en los impuestos cedidos totalmente[286] se cede el importe total de la recaudación líquida a la Comunidad Autónoma, y dicha Comunidad tiene competencias delegadas en relación con la gestión tributaria, con la recaudación y con la inspección tributaria, pudiendo, además, asumir la competencia para la revisión en vía administrativa de los actos dictados en relación con los tributos e impuestos. Igualmente, las Comunidades Autónomas tienen una cierta capacidad normativa en relación con esos impuestos. La titularidad de las competencias normativas y de aplicación de los tributos cuyo rendimiento se cede a las Comunidades Autónomas, de la potestad sancionadora, así como la revisión de los actos dictados en ejercicio de las competencias citadas, corresponde al Estado según establece el artículo 45 de la Ley 22/2009.

En los impuestos cedidos parcialmente[287] se transfiere una parte de la recaudación a las Comunidades Autónomas: el 50% del Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA) –La Comunidad Autónoma de Canarias y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla no se encuentran dentro del territorio de aplicación del IVA–, 50% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) y el 58% de los Impuestos especiales

[285] España. Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, publicada en el *BOE*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1983, p. 34770.
[286] Serían los siguientes: el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, los Tributos sobre el Juego y el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
[287] Serían los siguientes: El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y los impuestos especiales que son: el Impuesto sobre la Cerveza, el Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, el Impuesto sobre Productos Intermedios, el Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, el Impuesto sobre Hidrocarburos, el Impuesto sobre las Labores del Tabaco y el Impuesto sobre la Electricidad.

y el 100% del Impuesto sobre la Electricidad. La aplicación de los tributos, así como la revisión de los actos dictados en su ejercicio se llevará a cabo, en todo caso, por los órganos estatales y, en cambio, no se cede a las Comunidades Autónomas ninguna competencia normativa, excepto en el IRPF, ya que se transfiere cierta competencia normativa para fijar el mínimo personal y familiar, la escala autonómica aplicable a la base liquidable general y las deducciones en la cuota íntegra autonómica.

b) La participación en los ingresos del Estado

El Estado transfiere a la Comunidad Autónoma los recursos del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos medios por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de bienestar. Este mecanismo de garantía se forma cada año con el 75% de los recursos tributarios que corresponden a cada Comunidad Autónoma y se distribuye en función de la población ajustada[288] de cada Comunidad Autónoma correspondiente al año.

Asimismo, las Comunidades Autónomas reciben recursos del Fondo de Suficiencia Global, que tiene la consideración de mecanismo de cierre del sistema de financiación, así como de mecanismo de actualización del sistema en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley 22/2009. Según establece el artículo 20 de la Ley 22/2009, este

[288] Para el cálculo de la población ajustada, la información se obtiene de las siguientes fuentes:
– Población total. Se corresponde con la población contenida en el padrón, según las cifras recogidas en el Real Decreto 743/2019, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2019. – Superficie. Los datos son proporcionados por el Instituto Geográfico Nacional. – Dispersión. Los datos son proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística. – Insularidad. La información figura en el Cuadro 4 del Anexo del Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera. – Población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad con arreglo a la metodología descrita en el Informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario, publicado en septiembre de 2007. La información es proporcionada por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. – Población mayor de sesenta y cinco años y población entre 0 y 16 años. Los datos son proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística.

fondo de cada ejercicio es el resultado de actualizar el valor en el año base del Fondo correspondiente a ese ejercicio por la variación del ITE aplicable[289].

Por su parte, el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación tienen por objeto aproximar las Comunidades Autónomas en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer la igualdad, así como favorecer su equilibrio económico territorial.

c) Los recargos sobre impuestos estatales

La LOFCA también faculta a las Comunidades Autónomas para establecer recargos sobre impuestos estatales y así poder obtener ingresos adicionales para aumentar sus servicios públicos en sus respectivas regiones, fórmula que ha sido utilizada una única vez por una Comunidad Autónoma. La Comunidad de Madrid mediante la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid[290] estableció un recargo con "la finalidad de dotar de recursos suplementarios a las Haciendas Locales, coadyuvar a la creación y mejora de infraestructuras municipales y comarcales y reducir los desequilibrios de carácter económico y social en el ámbito de la Comunidad de Madrid, se financiaba, entre otros recursos, con la recaudación neta obtenida por aplicación de un recargo del 3 por 100 aplicable sobre la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que tuvieran su domicilio fiscal en cualquiera de los municipios que integran la Comunidad de Madrid"[291]. Esta norma fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, aunque el Alto Tribunal no apreció ninguna inconstitucionalidad mediante su STC 150/1990, de 4 de octubre. No obstante, cabe indicar que el recargo nunca se aplicó.

[289] El artículo 20.2 de la Ley 22/2009 señala que el ITE está constituido por la recaudación estatal en el ejercicio, excluidos los recursos tributarios cedidos a las Comunidades Autónomas, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.

[290] España. Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, publicada en el *BOE,* núm. 14, de 16 de enero de 1985, p. 1307.

[291] Preámbulo de la Ley 10/1990, de 4 de diciembre, de derogación de la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid. Publicada en el *BOE*, núm. 137, de 8 de junio de 1991, p. 18828.

d) Los impuestos propios, tasas y contribuciones especiales de las Comunidades Autónomas

Dentro de las respectivas competencias que tienen las Comunidades Autónomas y teniendo en cuenta también el artículo 133.2 de la CE, estas pueden crear y establecer nuevos tributos[292], aunque es verdad que, en materia de impuestos, el margen que tienen para ello ha quedado fuertemente reducido, puesto que "no quedan materias económicas susceptibles de imposición que no estén ya sujetas a imposición estatal"[293]. Señala también el artículo 6 de la LOFCA una compensación y una limitación al establecimiento de los tributos autonómicos. En lo que tiene que ver con la compensación, indica que si el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establece tributos sobre hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas, suponiendo a estas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de estas. Como ejemplo se puede mencionar la Ley 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito establecido por la Asamblea de Extremadura[294] y que mediante la Ley estatal 16/2012, de 27 de diciembre[295], pasó a ser exigible por el Estado y no por la Comunidad Autónoma, siendo Extremadura compensada con 32,5 millones de euros[296]. Por su parte, existe una limitación también, porque los impuestos de las Comunidades no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales ni estatales, aunque podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las corporaciones locales, siempre y cuando establezcan

[292] Véase https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/tributospropiosautonomicos.aspx (última visita el 25 de mayo de 2022).

[293] ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA C., "La armonización de las potestades tributarias regionales en España", *Documentación Administrativa*, Presidencia del Gobierno, núm. 189, Madrid, 1981, p. 166.

[294] España. Ley 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito establecido por la Asamblea de Extremadura, publicada en el *BOE,* núm. 31, de 5 de febrero de 2002, p. 4435.

[295] España. Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, publicada en el *BOE*, núm. 312, de 28 de diciembre de 2012, p. 88097.

[296] Véase https://www.lavanguardia.com/economia/20150126/54423989483/extremadura-recibira-32-5-millones-por-el-impuesto-sobre-depositos-bancarios.html (última visita el 25 de mayo de 2022).

medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas corporaciones, de modo que los ingresos de tales corporaciones locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro.

e) Las transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado

Por lo que respecta al Fondo de Compensación Interterritorial, es importante analizarlo teniendo en cuenta igualmente el artículo 158 de la CE puesto que establece que "con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso". Dicho fondo será regulado por el artículo 16 de la LOFCA[297], que recoge los principios generales, así como las reglas básicas que lo rigen, estableciendo que será una Ley ordinaria[298] la que contenga su normativa específica. La Exposición de Motivos de la Ley vigente, que data de 2001, es muy clarificadora a la hora de señalar la evolución del fondo de compensación interterritorial.

Sobre la constitución de este fondo se pueden diferenciar tres etapas. En una primera etapa del fondo, desde que se promulgó la primera Ley en 1984 se estableció que todas las Comunidades Autónomas eran beneficiarias y sus recursos se vincularon tanto a proyectos de inversión, destinados a favorecer el desarrollo de los territorios más desfavorecidos, como a atender las necesidades de gasto en inversiones nuevas de los servicios traspasados por el Estado.

[297] La actual redacción es consecuencia de la modificación llevada a cabo por el artículo cuarto de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), publicada en el *BOE*, núm. 313, de 31 de diciembre de 2001, p. 50377.

[298] Ley 7/1984, de 31 de marzo, que se modificó por Ley 29/1990, de 26 de diciembre, que a su vez fue modificada por Ley 22/2001, de 27 de diciembre vigente a día de hoy, pero modificada incluso por la Ley 23/2009, de 18 de diciembre. Esta última Ley está publicada en el *BOE*, núm. 305, de 19 de diciembre de 2009, p. 107156.

La segunda etapa, que empezó tras la modificación de 1990, se caracterizó por que el fondo se configuró, exclusivamente, como instrumento de desarrollo regional, dejando de ser un mecanismo de financiación básica de las Comunidades Autónomas y, además, dejaron de ser beneficiarias del fondo la totalidad de Comunidades para pasar a serlo las Comunidades Autónomas más desfavorecidas, las consideradas Regiones Objetivo I o las que habiendo sido Objetivo I estaban en el periodo de transición para dejar de serlo. Por otro lado, la Disposición Adicional de la Ley 29/1990[299] previó la realización de inversiones por el Estado en Ceuta y Melilla por un importe igual, como mínimo, al 0,75% del total del Fondo para cada una de ellas, aunque el importe de estas inversiones no fue objeto de cómputo en el Fondo de Compensación Interterritorial.

La tercera etapa, a partir de 2001, reconfiguró los criterios que determinaban quiénes podían ser beneficiarios del Fondo y, de otra, se alteró, en parte, el destino de los recursos del Fondo. Además, se crearon dos Fondos de Compensación Interterritorial: el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario, respectivamente. Esto se hizo así pues según la Constitución española el Fondo de Compensación solamente ha de destinarse a gastos de inversión, utilizando el nuevo Fondo Complementario, para financiar la puesta en marcha en funcionamiento de inversiones.

f) Los rendimientos procedentes del patrimonio de las Comunidades Autónomas y sus ingresos de derecho privado

El artículo 132 de la CE hace referencia a los bienes de dominio público y al patrimonio del Estado, pero en la distribución de competencias no se hace ninguna referencia a qué bienes y derechos privados se integran en el patrimonio de una Comunidad Autónoma, aunque el artículo 5 de la LOFCA los regula señalando que "constituyen ingresos de Derecho privado de las Comunidades Autónomas los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación". Igualmente, "se considerará patrimonio de las Comunidades Autónomas el constituido por los bienes de su propiedad, así como por los

[299] España. Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, publicada en el *BOE*, núm. 310, de 27 de diciembre de 1990, p. 38525.

derechos reales o personales de que sea titular, susceptibles de valoración económica, siempre que unos u otros no se hallen afectos al uso o al servicio público".

g) El producto de las operaciones de crédito

Las Comunidades Autónomas podrán realizar operaciones de crédito por un plazo inferior a un año para cubrir sus necesidades transitorias de tesorería y, por un plazo superior a un año, siempre que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión y que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma en el presupuesto del ejercicio. En estas operaciones tanto a corto como a largo plazo, la Comunidad Autónoma no necesita la previa autorización del Estado, siempre y cuando se constate el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, de deuda pública y de la regla de gasto regulados en la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril[300], sobre el que se hará hincapié más adelante.

De la misma manera, la LOFCA en su artículo 14 establece que las Comunidades Autónomas podrán concertar operaciones de crédito en el extranjero y emitir deuda o cualquier otra apelación de crédito público, siempre con la previa autorización del Estado.

Mediante la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera[301] se introduce en la LOFCA el artículo 13 bis para definir, entre otros, el

[300] España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, publicada en el *BOE*, núm. 103, de 30 de abril de 2012, p. 32653.
[301] España. Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, publicada en el *BOE*, núm. 141, de 13 de junio de 2015, p. 49754.

principio de prudencia financiera como principio rector de las operaciones financieras de las Comunidades Autónomas.

Este principio, tal como señala el preámbulo de la norma, tiene como objetivo que las operaciones financieras de las Comunidades Autónomas se formalicen cumpliendo unas condiciones razonables de coste y riesgo. También se somete al principio de prudencia el otorgamiento de garantías públicas, pasivos contingentes y otras medidas de apoyo extrapresupuestario a operaciones de crédito otorgadas por las Comunidades Autónomas, en cuanto pueden comprometer la sostenibilidad financiera de estas al introducir incertidumbre sobre sus futuras necesidades de financiación y producir graves desequilibrios fiscales imprevistos.

Finalmente, cabe mencionar que el artículo 157.2 de la CE, reiterando lo que establece el artículo 139 de la CE, fija un límite al poder tributario de las Comunidades Autónomas, señalando que no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

Por consiguiente, el sistema de financiación de las Comunidades de régimen común no ha contentado a la mayoría de las Comunidades Autónomas al entender que las variables recogidas para calcular el montante final son insuficientes, no adecuadas o incluso deberían ser otras. La aspiración del legislador ha sido introducir un nuevo sistema de carácter permanente, aunque no ha cumplido con su objetivo final.

La mayoría de los recursos de las Comunidades Autónomas, como hemos visto, provienen de las diferentes transferencias que efectúa el Estado. De esta forma, pues, y en relación con el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas cabe decir que, la capacidad financiera de las Comunidades Autónomas, en el año inicial del nuevo sistema de financiación (2009), no ha tenido en cuenta las diferentes variables de reparto sobre la financiación, puesto que cada Comunidad Autónoma ha percibido unas cantidades acordes con su nivel de necesidad previamente establecido, por lo que todo aquel recurso que desde el Estado, en el año inicial, se transfirió a las Comunidades

Autónomas como cesión de tributos redujo en la misma cantidad las transferencias que dedicaba el Estado a sufragar el Fondo de suficiencia. De esta forma, aquella Comunidad Autónoma que partió de una situación inicial mejor que la que tenía en el anterior sistema de financiación, en los siguientes años también se beneficia de esa ventaja.

En los años posteriores, la financiación que la Comunidad Autónoma percibe de este fondo es calculada mediante el índice de evolución de los Ingresos Tributarios del Estado, ITE. Asimismo, y tal como se ha indicado en un epígrafe anterior, la Comunidad Autónoma percibe cantidades del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales en base a las aportaciones que realiza el Estado al mencionado fondo y a la recaudación real de los tributos cedidos a la Comunidad y no sobre la recaudación normativa o teórica que debiera tener. De esta forma, mediante el denominado mecanismo de nivelación horizontal, el 75% de los ingresos tributarios teóricos van a la financiación del Fondo de Suficiencia, y el 25% de los ingresos tributarios teóricos, y la diferencia entre la totalidad de los ingresos tributarios reales y los ingresos tributarios teóricos, son para la Comunidad Autónoma. La Comunidad Autónoma percibe del Fondo de Garantía unas cantidades en base a unas variables como población, superficie, dispersión edad... Además, como se ha visto, percibe cantidades del Fondo de Competitividad y del Fondo de Cooperación.

De esta forma, las cantidades que percibe una Comunidad Autónoma en los siguientes años del año base tienen en cuenta, por una parte, para el Fondo de Garantía, la presión fiscal que haya realizado en su territorio, así como la eficiencia en la gestión y recaudación y, por otra parte, para el Fondo de Suficiencia los criterios para su reparto, así como la evolución de los ITE.

Por todo ello, se puede concluir que la capacidad fiscal que las Comunidades Autónomas de régimen común tienen, en comparación con los territorios forales, hace que las primeras tengan la certeza de saber que como mínimo van a tener una financiación por parte del Estado para hacer frente a sus gastos, por lo que la política fiscal que lleven a cabo solamente tiene consecuencias prácticas en una parte de la financiación que reciben. Sin embargo, la capacidad fiscal que los territorios forales tienen va a ser

fundamental a la hora de financiar sus gastos, puesto que no perciben cantidad alguna por parte del Estado para sufragar sus necesidades.

4.3.2. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: LOS TERRITORIOS FORALES

En contraposición al sistema de financiación de régimen común, existe el régimen foral[302]. El sistema tributario y financiero foral actual, como se ha visto en los capítulos anteriores, arraiga en su amplía tradición histórica, y la actual Carta Magna así lo recoge en su Disposición Adicional Primera estableciendo que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. Y afirma, igualmente, que la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

La Disposición Adicional Primera[303] no solamente se introdujo en la Carta Magna para dar encaje al sistema de Concierto Económico (y el Convenio Económico) y para establecer, de esa manera, que las relaciones de orden tributario y financiero entre los territorios forales vascos y el Estado vinieran reguladas por el sistema de Concierto Económico.

Para enjuiciar las motivaciones que al constituyente le llevaron a incorporar esta cláusula a la Carta Magna, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ señala que vino "motivada" como

[302] "Las relaciones de orden financiero y tributario entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Estado se regulan mediante el sistema de Concierto Económico. Hablando en general, y en lo que se refiere a los modelos de financiación autonómica existentes en el Estado español, frente al modelo de financiación de las Comunidades de régimen común (…) en el que es el Estado Central quien legisla y recauda y después distribuye los fondos entre las Comunidades Autónomas (…) existe otro modelo alternativo de financiación, el de las dos Comunidades Forales, que funciona justo al revés, de tal manera que son ellas, y no el Estado, quienes legislan y recaudan los tributos y contribuyen después a las cargas generales que son competencia del Estado con una cantidad, denominada cupo", en LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "Encaje constitucional, estatutario y legal del Concierto Económico como actualización de los derechos históricos", *Boletín JADO*, núm. 24, Academia Vasca de Derecho, Bilbao, junio 2013, pp. 197-198.

[303] Véase LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *"*Comentario a la Disposición Adicional Primera*",* en VV.AA., *Libro-Homenaje a Luis López Guerra.* 2 tomos, 40 Aniversario 1978-2018, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 2.311 y ss.

un mero "gesto histórico", restañador de "viejas heridas"[304] y para CLAVERO SALVADOR "suponen una excepción constitucional y representan una cuña federalizante dentro de un Estado unitario"[305].

Sin embargo, no hay duda de que el Concierto Económico es consustancial a la Disposición Adicional Primera de la Constitución española, por lo que no es un privilegio, sino un derecho histórico que la Constitución respeta y le otorga toda protección.

En los próximos apartados se hará un análisis exhaustivo del sistema tributario y financiero del País Vasco, diferenciando la etapa que va desde la promulgación de la Constitución y la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco[306] y la etapa que va desde la aprobación de la Ley 12/2002 hasta la actualidad.

4.4. EL CONCIERTO ECONÓMICO TRAS LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

En el título III del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y bajo el título "Hacienda y Patrimonio" se regula el sistema tributario y financiero del que dispone el País Vasco.

Empieza el artículo 40 señalando que "para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma", y el artículo 41.1 establece que "las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios". En este sentido, se puede ver que el artículo no hace expresa mención al ámbito financiero del Concierto Económico, aunque, como se verá, ello no es óbice para concluir que el Concierto Económico tiene y puede tener un ámbito financiero que

[304] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 27 y ss. Véase, igualmente, RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., "La organización territorial interna de los territorios Forales", *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 3, enero/diciembre de 2016.
[305] CLAVERO SALVADOR, B., "'Territorios Forales': página española del palimpsesto europeo"*, Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 13, núm. 37, enero-abril 1993, p. 6.
[306] España. Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE,* núm. 127, de 28 de mayo de 1981, p. 11677.

regule dichas relaciones entre el País Vasco y el Estado. No obstante, sería conveniente que en una futura reforma estatutaria aparezca reflejada expresamente en el texto estatutario que el Concierto Económico tiene un ámbito financiero, ámbito al que se hará referencia en breve y en los siguientes capítulos.

Esto, a mi modo de ver, no significa que dentro del Concierto Económico solamente tienen cabida las relaciones de ámbito tributario (ingresos), puesto que, como se verá, el País Vasco desde la implementación del sistema ha pagado el cupo correspondiente (gasto), siendo esta una de las características –no la única– del ámbito financiero del Concierto Económico. En este sentido, tal como el Tribunal Constitucional ha reconocido y ha expuesto previamente, la actualización de los Derechos Históricos se debe llevar a cabo dentro del marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, aunque la norma constitucional y estatutaria ha de entenderse, desde mi punto de vista, desde la evolución y la incorporación a ellos de nuevos contenidos que no vayan en contra de la foralidad ni a la dimensión tributaria y financiera que tiene el Concierto Económico. Los preceptos legales tienen que adecuarse a los tiempos y aunque hubiera sido mejor que el texto estatutario expresamente recogiera el ámbito financiero del Concierto Económico, esto no significa que el Concierto no tenga este cariz. HERNANDO ARRANZ se reafirma en el mismo sentido al indicar que “el aspecto tributario que concierne al ingreso correspondería ahora tratar del otro componente del déficit o superávit, el del gasto. Parecería, o al menos entra dentro de una lógica conceptual, que el corolario de la competencia y autonomía sobre los ingresos debiera ser la competencia real y efectiva en materia de gasto, sobre la que también se proyectaría de forma natural, el mismo elemento de pacto, que requeriría coordinación y colaboración con el Estado. Una interpretación garantista y tradicional del sistema de Concierto y Convenio Económico hace suponer que las peculiaridades del régimen foral se proyectan no solo en los aspectos puramente tributarios, sino que implican asimismo una autonomía de gasto

singular desde el punto de vista cualitativo, lo que conlleva una no aplicación directa de la normativa estatal en el ámbito de las Comunidades de régimen foral"[307].

Es importante también traer a colación el artículo 45 de Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra[308], puesto que puede ayudar a entender un poco mejor que el sistema tradicional del Concierto tiene y debe incorporar en el mismo su ámbito tributario y financiero.

Así pues, el mencionado artículo indica expresamente que, en virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional de Convenio Económico. Por lo tanto, en la Ley principal de Navarra se indica expresamente que el sistema de Convenio tiene un ámbito financiero, a diferencia de lo que ocurre en el Estatuto de Gernika, que se olvida de mencionarlo. Opino que su inclusión en la Ley principal de la Comunidad Foral de Navarra y no en el Estatuto de Gernika fue un *lapsus* del legislador, puesto que, si históricamente tanto el sistema de Concierto como de Convenio surgieron en un contexto en concreto tras la abolición foral, carece de lógica pensar que a Navarra sí se le reconociera un régimen financiero y no al País Vasco[309].

[307] HERNANDO ARRANZ, P., "El déficit y la deuda: atribuciones de la Hacienda y el Parlamento Vasco"*, Iura Vasconiae*, núm. 16, 2019, p. 401.

[308] España. Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, publicada en el *BOE*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982, p. 22054.

[309] No obstante, no es del mismo parecer el Tribunal Constitucional al indicar en su STC 148/2006, en el fundamento jurídico séptimo, que "debe tenerse en cuenta que el convenio económico tiene un contenido esencialmente tributario, sin que en sus diversas versiones vigentes desde la entrada en vigor de la Constitución (Decreto-Ley 16/1969, de 24 de julio, Ley 28/1990, de 26 de diciembre, y sus sucesivas reformas parciales) se hayan previsto normas especiales relativas a su autonomía de gasto". Sentencia publicada en el *BOE*, núm. 136, de 8 de junio de 2006, p. 78. MEDINA GUERRERO sostiene, igualmente, lo mismo al argumentar, utilizando el mismo fundamento jurídico de la citada sentencia que "parece evidente, pues, que el contenido constitucionalmente protegido de los regímenes financieros forales ex DAP viene determinado por la propia configuración de los respectivos Estatutos. Criterio que llevó precisamente al Tribunal Constitucional, tras constatar que la LORAFNA no había añadido nada a la tradicional materia tributaria consustancial al convenio", en MEDINA GUERRERO, M., "La autonomía Financiera en tiempos…, *op. cit.,* p. 259.

No soy del mismo parecer, puesto que la interpretación que de la misma hace el Tribunal Constitucional, así como MEDINA GUERRERO, no es acorde a la literalidad del artículo 45 de la LORAFNA, puesto que el precepto claramente hace alusión a que la actividad financiera de Navarra se regulará mediante el sistema de Convenio. Por ello, no se puede interpretar que Navarra no tiene autonomía de gasto (ámbito financiero). Cuestión distinta es interpretar que el Convenio no ha regulado su vertiente financiera, aunque tampoco ello es suficiente para afirmar que el Convenio carece de un ámbito financiero. Es decir,

Asimismo, creo que, tanto en el Estatuto de Gernika como en el primer Concierto Económico de la etapa democrática, al ser los primeros en ser aprobados, en contraposición al Amejoramiento y al Convenio, el legislador no vio la necesidad de incluir en ellos la mención expresa del ámbito financiero, cuestión que ya se resolvió en el año 2002 con la vigente Ley del Concierto Económico al incluirlo en su artículo 48.

Igualmente, hay que decir que la referencia o equiparación que se hace del Concierto Económico como sistema foral tradicional en el Estatuto no es del todo correcta, ya que, como se ha indicado anteriormente, el sistema de Concierto Económico surge tras la abolición del sistema foral de 1876 y el sistema foral tiene unas características a las que se ha hecho referencia en el capítulo segundo de esta tesis y, por lo tanto, va más allá del Concierto Económico, aunque las características principales de la financiación en el régimen foral se mantuvieran con el Concierto Económico. No obstante, se puede indicar que el Concierto Económico sí es un derecho histórico tal y como reiteradamente afirma la doctrina[310].

En el artículo 41.2 del Estatuto de Gernika se señalan los principios y las bases que el Concierto Económico tiene que respetar y a los que se tiene que acomodar. Es conveniente desgranarlos, uno a uno, para así, poder definir, posteriormente, las características que el sistema de Concierto Económico como parte del sistema tributario y financiero vasco debe respetar.

solo en este último caso podría afirmarse que el ámbito financiero del convenio no está regulado, por lo que permite su regulación e incorporación a este.

[310] CORCUERA ATIENZA señala que "el sistema de concierto nace en 1878 como mecanismo que sustituye al foral", en CORCUERA ATIENZA, J., *Política y derecho: la construcción de la autonomía vasca,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 156. En el mismo sentido, ZURITA indica que "El Estatuto vasco denomina el concierto económico como sistema foral tradicional, con independencia que constituyen, en realidad, una fórmula provisional que se implantó una vez suprimidos los fueros", en ZURITA LAGUNA, A., "Notas al Concierto Económico"*, Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, julio-octubre 1985, núm. 46-47, p. 634. GAZTELUURRUTIA refrenda también que "el artículo 41 (…) consagra definitiva e inequívocamente a nivel autonómico el Concierto Económico como Derecho Histórico", en SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El Concierto Económico Vasco ante…*, *op. cit.,* p. 176.

a) "Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley".

Se señala que el mantenimiento, establecimiento y regulación del régimen tributario es competencia de las instituciones competentes, que son las Juntas Generales y las Diputaciones forales. La capacidad normativa se confiere a estas dos instituciones, donde se denominan normas forales a las disposiciones de carácter general emanadas de las Juntas Generales. Además, desde la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2010[311], las normas forales de carácter tributario son directamente recurribles ante este órgano jurisdiccional. La Diputación Foral detenta la potestad reglamentaria y aprueba decretos de desarrollo de las normas forales, inferiores en rango a estas.

La capacidad normativa foral tiene unos límites que deben ser respetados, y el Tribunal Constitucional entiende dichos límites como "una restricción que la Ley efectúa sobre un régimen general de competencia que goza del principio de reserva de la garantía constitucional, garantía que se desconoce cuándo se le priva de su contenido"[312]. Estos límites deben atender a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto Económico, que están previstos en los artículo 2, 3 y 4 de la actual Ley del Concierto Económico, y a las normas que dicte el Parlamento vasco para la coordinación, armonización fiscal y colaboración, cuestión que se llevó a cabo mediante la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal.

[311] Artículo primero de Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, publicada en el *BOE*, núm. 45, de 20 de febrero de 2010, p. 16641.
[312] Véanse las SSTC 32/1981, de 28 de julio y 76/1988, de 26 de abril.

Finalmente, se señala que el Concierto Económico debe aprobarse mediante una ley (novedad que se aplicará siempre a partir de la etapa democrática, ya que los Conciertos de la etapa anterior no tuvieron rango de ley). Es una ley de artículo único cuya tramitación impide la presentación de enmiendas y que se ajusta al procedimiento de lectura única que se regula en el Reglamento del Congreso de los Diputados.

> b) "La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección".

Esto significa que las competencias de exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección, que son competencia de las Diputaciones forales, son globalizadoras y de carácter integral abarcando todos los impuestos (tributos debería decir) exigibles en la Comunidad Autónoma del País Vasco con la salvedad de los impuestos que se recaudan a través de Monopolios Fiscales y los que se integran en la Renta de Aduanas que corresponden al Estado. Su carácter integral exige que, para la implantación de unos nuevos tributos creados por el Estado, se precise su concertación en el marco del Concierto Económico, con todas las consecuencias que de ello se desprenden. Existe una salvedad que se refleja en la Disposición Transitoria Octava del Estatuto al señalar que no se concertará la imposición del Estado sobre alcoholes en el primer Concierto Económico que se celebre con posterioridad a la aprobación del Estatuto.

Leyendo detenidamente el artículo del Estatuto uno se puede percatar de que no se menciona la capacidad de revisión que tienen las Diputaciones forales sobre los tributos concertados. El legislador olvidó mencionarlo y fue un *lapsus* a la hora de la transcripción, carencia que las Leyes del Concierto Económico de 1981 y de 2002 subsanaron al introducir en el artículo 2 de la Ley 12/1981 y el artículo 1 de la Ley 12/2002, respectivamente, que las Diputaciones forales (o las instituciones competentes de los Territorios Históricos) tienen facultades de revisión de los tributos.

Igualmente, es preciso señalar que, si el Concierto Económico prevé regirse en algún impuesto por las mismas normas que establezca el Estado para ello, no significa que se apliquen las normas del territorio común, sino que, para ello, las distintas Juntas Generales y las Diputaciones forales tendrán que dictar y aplicar sus normas forales, incluso si sustancialmente pueden ser idénticas a las leyes comunes.

Finalmente, se indica que la alta inspección es competencia del Estado y se establece la obligatoriedad de colaborar con el Estado a la hora de exaccionar, gestionar, liquidar, recaudar, revisar e inspeccionar los impuestos. La Ley del Concierto Económico también atribuye esa competencia al Estado, aunque dicho poder, como GARCÍA DE ENTERRÍA señala, "ha de limitarse a los aspectos de estricta legalidad, ya que su extensión a cuestiones de mera oportunidad afectaría ya al ámbito propio de autonomía"[313]. Esta atribución solamente se podrá utilizar para interpretar criterios generales o de aplicación de leyes y no para actos concretos, ya que estos últimos entran dentro de la inspección ordinaria que es competencia de las Instituciones Forales.

> c) "Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual periodo de vigencia que el señalado para estas".

Las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural a que se hace referencia en el Estatuto nos llevan a la conclusión de que con ellas se refiere a la aprobación de los Decretos-Leyes por el Gobierno central y que se establecen en el artículo 86 de la CE, aunque la Carta Magna emplea una denominación distinta para referirse a ellos. RAMALLO MASSANET identifica la "legislación de coyuntura" con las medidas que necesitando rango de ley son oportunas en un determinado momento y señala que "en relación de medidas económicas de coyuntura que han dado lugar a una legislación que ha tomado fundamentalmente dos formas en nuestra reciente historia político-

[313] GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La ejecución autonómica de la legislación del Estado,* Civitas, Madrid, 1983.

constitucional: la de Decreto-Ley y la de disposiciones en las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado"[314]. Sin embargo, matiza, que las leyes anuales de los Presupuestos Generales del Estado "no se encuentran, por carecer de carácter excepcional, entre las que el precepto estatutario considera de inmediata recepción"[315]. Por ello, se puede afirmar que las únicas normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural a que se refiere el Estatuto de Autonomía hacen referencia a los Decretos-Leyes que el Gobierno central aprueba.

También del mismo artículo se desprende que si el Estado aplica en territorio común esas normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural, son las Juntas Generales y las Diputaciones forales las que deben adoptar los acuerdos pertinentes para transponer o modificar lo que haga falta con la finalidad de que estas normas se apliquen en los territorios vascos, por el mismo periodo de tiempo y contenido. Por ello, se puede afirmar que no son automáticamente aplicables en el País Vasco las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural. Esta disposición se ha respetado hasta ahora y las disposiciones de carácter coyuntural y excepcional que el Gobierno central ha establecido han sido aplicadas en los Territorios Históricos aplicando el mecanismo anteriormente señalado. Como ejemplo de ello se pueden mencionar los distintos Decretos Leyes que en materia tributaria y financiera se han aprobado para hacer frente a las consecuencias originadas por pandemia de la COVID-19 y que, para ello, han sido transpuestas o modificadas mediante las Normas Forales de las distintas Juntas Generales[316].

Sin embargo, en la historia reciente ha habido una excepción a esta cuestión, ya que la amnistía fiscal de 2012 establecida por el Gobierno central, que tenía carácter excepcional y coyuntural, no fue aplicada en los Territorios Históricos vascos[317].

[314] RAMALLO MASSANET, J., "El Decreto-Ley en materia tributaria", *Derecho Privado y Constitución*, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, núm. 17, Madrid, enero/diciembre 2003, p. 427.
[315] *Ibid.*, p. 427.
[316] ORENA DOMÍNGUEZ, A., "El coronavirus, el concierto económico, los plazos y la fuerza mayor", *Forum Fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa,* núm. 262, 2020.
[317] https://www.lavanguardia.com/politica/20120402/54280796948/amnistia-fiscal-no-aplicara-pais-vasco.html (última visita el 30 de mayo de 2022).

> d) "La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma".

Una de las novedades del actual sistema de Concierto Económico en el ámbito financiero se encuadra en este artículo, ya que habla de la aportación que deben realizar los Territorios Históricos al Gobierno central en concepto de cupo. Se ha visto previamente que, al implementar el sistema de Concierto Económico, el cupo abonado al Gobierno central era una cantidad impuesta desde Madrid y que su cuantía se basaba en la cantidad de dinero que dejaba de recaudar el Gobierno central en los Territorios Históricos vascos calculado mediante aproximaciones o estimaciones que realizaba el Gobierno central de antemano. Pues bien, con la aprobación del Estatuto de Gernika, la cuantía que se va a abonar al Estado (al Gobierno central) va a consistir en un cupo global, lo que significa que va a ser el Gobierno vasco el que va a abonar el cupo correspondiente de los territorios forales y no las Diputaciones forales.

Además, se señala que el cupo a abonar por el País Vasco tiene que ver con las competencias no asumidas por este, ya que la contribución que se debe realizar en concepto de cupo tiene en cuenta las cargas del Estado no asumidas por el País Vasco. Este hecho hará que a partir de ese momento se podrá saber de antemano la cuantía casi exacta[318] que se tendrá que abonar al Gobierno central sin que sea una cantidad discrecional impuesta por una causa externa como la voluntad y el cálculo unilateral del Estado, puesto que las competencias autonómicas y estatales están reflejadas en el Estatuto para el País Vasco y la CE. Asimismo, cambiará el método de cálculo del cupo respecto a los años anteriores.

[318] Mediante las diferentes leyes quinquenales, en el primer año del quinquenio se va a indicar cuál es el cupo provisional, aunque –como en un capítulo posterior se verá– puede variar un poco el resultado final.

Por último, cabe añadir que además de un cupo global, van a existir cupos parciales, cantidades que las Diputaciones forales deberán abonar al Gobierno vasco para que este pague al Estado el cupo global correspondiente[319].

> e) "Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado se constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y de otra por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo así acordado se aprobará por Ley, con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto".

En este apartado se dispone la creación de la Comisión Mixta del Concierto Económico[320], anteriormente en la Ley del Concierto Económico de 1981 llamada Comisión Mixta del Cupo, y se establece que el cupo a abonar por el País Vasco se acordará mediante una ley y que su periodicidad y la actualización del cupo se harán mediante las normas que se establezcan para ello en la Ley del Concierto Económico. Esta ley, a la que se hará referencia más exhaustivamente más adelante, es la llamada Ley quinquenal, la ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio correspondiente.

[319] En sí, la Hacienda General del País Vasco carece de recursos económicos (no financieros, ya que puede emitir deuda pública) dado que, como hemos visto, la recaudación de los tributos concertados corresponde a las Diputaciones forales, lo que obliga a la existencia de flujos financieros hacia la Hacienda General del País Vasco como contribución de cada Diputación Foral a los gastos presupuestarios del País Vasco. Para más detalle, véase ANSOATEGUI FERNÁNDEZ DE ARROYABE, I., *La distribución de recursos entre las Haciendas del País Vasco: Treinta y seis años de Historia y una propuesta,* Ad Concordiam, Bilbao, 2018.

[320] Es un órgano de composición bilateral Estado-País Vasco a la cual se le encomiendan las siguientes funciones que se regulan en el artículo 62 de la Ley del Concierto Económico: a) Acordar las modificaciones del Concierto Económico. b) Acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria. c) Acordar la metodología para el señalamiento del cupo en cada quinquenio. d) Acordar el nombramiento y régimen de los componentes de la Junta Arbitral especificada en la sección 3.ª de este capítulo, así como lo referente a su funcionamiento, convocatoria, reuniones y régimen de adopción de acuerdos. e) Todos aquellos acuerdos que en materia tributaria y financiera resulten necesarios en cada momento para la correcta aplicación y desarrollo de lo previsto en el presente Concierto.

f) "El régimen de Conciertos se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución".

Se ha procedido a analizar anteriormente en qué consiste el principio de solidaridad cuando se ha analizado el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Pues bien, se fija, igualmente, que el Concierto Económico debe cumplir el principio de solidaridad reflejado en los artículos de la Carta Magna, siendo este uno de los principios que rige el ámbito financiero del Concierto.

Tras desgranar los principios al que el artículo 41 se refiere, el artículo 42 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco indica los ingresos que la Hacienda General del País Vasco dispone, aunque esta, al no tener capacidad recaudatoria en los tributos concertados, depende mayormente de los recursos provenientes de los Territorios Históricos.

Los recursos más importantes de los que la Hacienda General del País Vasco dispone[321] son las aportaciones que efectúan las Diputaciones forales, como expresión de la

[321] Igualmente, dispone de los siguientes recursos:
b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento vasco de acuerdo con lo establecido en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica sobre financiación de las Comunidades Autónomas.
En el caso del País Vasco, actualmente, no existen impuestos propios de la Comunidad Autónoma. No obstante, esta facultad, excepcional, se utilizó por parte de las instituciones comunes a la hora de implementar el canon del agua mediante el artículo 42 de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas. La capacidad legislativa y recaudatoria como se ha señalado en más de una ocasión corresponde a los Territorios Históricos y son ellos los que han recibido todos los rendimientos de los impuestos concertados.
c) Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
La LOFCA regula este Fondo para todas las Comunidades Autónomas. La Comunidad Autónoma del País Vasco también puede participar en este fondo, aunque a día de hoy no percibe cantidad alguna de dicho fondo, siendo el País Vasco el que abona mediante el cupo su parte de las cantidades para el Fondo de Compensación Interterritorial. Además, la Comunidad Autónoma del País Vasco puede percibir directamente del Estado las cantidades que se consignen para el País Vasco en los Presupuestos Generales del Estado.
d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho Privado.
Al igual que ocurre con las Comunidades Autónomas del régimen común, el País Vasco, igualmente, puede obtener estos rendimientos que se regulan en el artículo 5 de la LOFCA y en el artículo 43 del Estatuto.
e) El producto de las operaciones de crédito y emisiones de deuda.
El País Vasco puede endeudarse, y sus límites y el procedimiento a seguir están regulados en el artículo 45 del Estatuto, pero, a su vez, como veremos más adelante, al ser la estabilidad presupuestaria un principio financiero del Concierto Económico también tiene que cumplir la actual Ley Orgánica 2/2012 de

contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco. Así pues, indica que una Ley del Parlamento vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquellos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.

La Ley que se señala es la nombrada anteriormente, la LTH, que dispone en sus artículos 20-29 los criterios para llevar a cabo las aportaciones correspondientes, que, a su vez, actualmente están reguladas en la Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2022-2026[322].

4.4.1. EL CONCIERTO ECONÓMICO DE 1981

La Disposición Transitoria Octava del Estatuto de Gernika expresa que el primer Concierto Económico que se celebre con posterioridad a la aprobación del Estatuto se inspirará en el contenido material del Concierto Económico de 1976 con la provincia de Araba/Álava, sin que suponga detrimento alguno para la provincia, y en él no se concertará la imposición del Estado sobre alcoholes.

Con esta premisa estatutaria, el Consejo General Vasco[323] empezó a negociar el 19 de octubre de 1979 el nuevo Concierto Económico, tras designar unos meses antes, el 27 de agosto, "la Comisión de Conciertos Económicos" (se denominó en plural) que no llegó

27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La LTH, asimismo, en su artículo 27 señala los límites que el Gobierno vasco tiene (también se habla de las Diputaciones forales) en operaciones de crédito a plazo superior de un año.

f) Por cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto.

Es una cláusula establecida para incluir a todos los ingresos que pueda haber y que no tienen encaje en los apartados anteriores.

[322] España. Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2022-2026, publicada en el *BOE*, núm. 265, de 5 de noviembre de 2021, p. 134336.

[323] Fue un organismo preautonómico constituido el 18 de febrero de 1978 en virtud del Real Decreto sobre régimen preautonómico del 4 de enero de 1978 y tras las elecciones para el Parlamento vasco del 9 de marzo de 1980 fue sustituido por el Gobierno vasco.

a buen puerto por las discrepancias que tuvieron sus integrantes a la hora de definir las características que debía tener el nuevo cuerpo legal.

Así y todo, tras meses de negociaciones con el Estado, y cumpliendo el requisito del Estatuto, la exigencia de que el Concierto se apruebe por Ley dio lugar a la Ley 12/1981 de 13 de mayo, por la que se aprobó el primer Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, tras la entrada en vigor de la CE y el Estatuto de Gernika.

La Ley del Concierto Económico aprobado tenía un plazo de vigencia de 20 años, y en teoría habría que renovarla con la finalización de la vigencia del Concierto Económico con Araba/Álava en 2001, pero la Disposición Derogatoria del Concierto deroga expresamente el Concierto Económico con Araba/Álava y todas sus disposiciones legales que estaban en vigor a la entrada del nuevo texto, siendo así el texto de 1981 aplicable para los tres Territorios Históricos.

La aprobación del Concierto Económico, que "para hacerlo realidad, tanto el Estado como el País Vasco tuvieron que afrontar la negociación más dura, y de mayor significación de toda la etapa de desarrollo autonómico"[324], no fue una tarea fácil por dos motivos especialmente. Por una parte, por la ardua tarea de los negociadores para adaptar el nuevo texto, en general, a los preceptos recogidos y regulados en el Concierto Económico con Araba/Álava de 1976 y, en particular, al nuevo sistema de determinación del cupo, que, como se ha reiterado en más de una ocasión, fue cambiado definitivamente por este Concierto Económico y, por otra parte, por las dificultades que tenía definir la capacidad normativa de los impuestos directos, además de las posiciones de los partidos políticos del momento, que tampoco ayudaron en esta labor.

El texto normativo se componía de 56 artículos divididos en dos capítulos, cinco Disposiciones Adicionales, siete Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales y como señala ARANBURU URTASUN se caracterizó por:

[324] QUINTANAL, F.J., "El acuerdo ha sido muy satisfactorio", *La Gaceta del Norte*, 31 de diciembre de 1980, p. 4.

"– Consolidar un modelo paccionado y legitimarlo democráticamente.

– Fijar nuevos principios generales de armonización.

– Establecer la particularidad de lo que se define como 'riesgo unilateral', ya que la contribución anual a las cargas del Estado no asumidas es una cuantía que no depende de los recursos obtenidos por la CAPV, sino de la cifra fijada en los Presupuestos Generales del Estado, en aplicación del Cupo.

– Establecer un nuevo método de fijación del Cupo.

– Establecer la autonomía fiscal y tributaria en la capacidad normativa propia, si bien una parte ha de ser idéntica a la común, siendo en la de gestión, competentes a tal efecto las instituciones de los Territorios Históricos Vascos.

– Definir y materializar el principio de equilibrio financiero que inspirará en adelante toda modificación del marco competencial en el marco del Concierto Económico Vasco y del Convenio Económico Navarro"[325].

4.4.1.1. EL ÁMBITO TRIBUTARIO

El capítulo primero, que contenía normas relativas a tributos, estaba dividido en 10 secciones. En la sección primera se indicaban las normas generales que regían en el ámbito tributario del Concierto Económico. El artículo 1 señalaba asimismo la vigencia del Concierto Económico y en el artículo segundo uno se especificaba que las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrían mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, salvo los tributos que se integraban en la Renta de Aduanas, los que en ese momento se recaudaban a través de Monopolios Fiscales y la imposición sobre alcoholes, cuya regulación era competencia del Estado.

[325] ARANBURU URTASUN, M., *Provincias Exentas. Convenio. Concierto: Identidad colectiva en la Vasconia peninsular (1969-2005),* Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia-San Sebastián, 2005, p. 47.

El Concierto Económico atribuye competencias tributarias a las haciendas de los órganos competentes de los Territorios Históricos, configurando así "un régimen tributario diferente y diferenciado del que rige en el Estado"[326]. Así cada Territorio Histórico dispone de su propio sistema normativo, y la coordinación, colaboración y armonización entre los distintos territorios forales se lleva a cabo mediante la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal del Parlamento vasco[327].

El artículo segundo dos, igualmente, indicaba que la exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos que integran el sistema tributario de los Territorios Históricos correspondía a las respectivas Diputaciones forales. Esta redacción es parecida al artículo 41.2.a y b del Estatuto de Autonomía de Gernika, pero emplea dos conceptos jurídicos indeterminados como "régimen tributario" y "sistema tributario" de los cuales se pueden extraer las siguientes dos conclusiones[328]:

a) Que los tributos de nueva creación deben ser concertados.
b) Que los Territorios Históricos no pueden establecer impuestos de nueva creación no existentes en la estructura impositiva del Estado.

En la Ley del Concierto Económico se contenían, como algo novedoso, los llamados "puntos de conexión" para cada tributo. URIARTE SANTAMARINA explica que "su objetivo es dividir o imputar, de acuerdo con unos criterios previamente acordados, las competencias normativas, de cobro de impuestos o de inspección a cada uno de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma Vasca o al Estado, en correlación con las dos potestades tributarias que reconoce el Concierto Económico: la de los Territorios

[326] SERRANO-GAZTELUURRUTIA concreta unos principios básicos en relación con la potestad normativa como el principio de separación fiscal y no de superposición fiscal, principio de separación de cajas frente al de caja única del resto del Estado, principio de ajustes y el principio de capacidad frente al principio de beneficio. En SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El Concierto Económico Vasco ante…, op. cit.,* pp. 201-202.
[327] País Vasco. Ley 4/1998, de 6 de marzo, de modificación de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal, publicada en el *BOPV*, núm. 60, de 30 de marzo de 1998, p. 5442.
[328] SAINZ DE BARANDA, E., y LUQUIN, R., *El Concierto Económico con el País Vasco,* Editorial Asociación para el Progreso de la Dirección, Madrid, 1982, p. 37, y CEBRIÁN APAOLAZA, L., *Los recursos de la Hacienda General del País Vasco: Análisis Tributario,* IVAP, Oñati, 1994, p. 119.

Históricos del País Vasco (Araba, Bizkaia y Gipuzkoa) y la del denominado 'Territorio Común'"[329].

4.4.1.1.1. LOS PRINCIPIOS DE LAS RELACIONES TRIBUTARIAS

El artículo 3 de la norma hablaba de los principios generales que regían las relaciones tributarias del Concierto Económico, principios ya contenidos en el Estatuto de Gernika y cuya aplicabilidad quedaba clarificada con este artículo. Se pueden, brevemente, señalar los siguientes[330]:

a) Principio de solidaridad. Se relaciona con el Fondo de Compensación Interterritorial al que anteriormente se ha hecho mención y como se verá más adelante, las relaciones financieras también deberán respetar este principio, prevenido en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía de Gernika. (Véanse las STS de 28 de octubre de 1995 y la STS de 7 de abril de 1997).
b) Atención a la estructura general impositiva del Estado. Comprende el principio rector del deber fundamental de contribuir del artículo 31.1 de la CE. No debe ser interpretada como sinónimo de idéntica estructura material o sustantiva de cada tributo en particular, sino que los sistemas tributarios forales han de presentar en su conjunto, una fisonomía y configuración similares a la del sistema tributario común, pero tal principio no conlleva una asimilación cuantitativa y cualitativa de los elementos esenciales de los tributos, o a aceptar tan solo los márgenes limitados de regulación característicos de la tributación local (véanse STSJPV de 12 de febrero de 1998, STSJPV de 20 de mayo de 1999, STSJPV de 30 de septiembre de 1999 y STSJPV de 7 de octubre de 1999). Además, en la elaboración de la normativa tributaria, los Territorios Históricos

[329] URIARTE, SANTAMARINA, P.L., *El Concierto Económico Vasco: Una visión personal*, Pedro Luis Uriarte Santamarina, 2015, p. 22.
[330] Para ahondar más en ello, véase ATXABAL RADA, A., y MUGURUZA ARRESE, J., *Recopilación del Concierto Económico vasco. Legislación, jurisprudencia y bibliografía (1981-2004),* Ad Concordiam, Bilbao, 2006, pp. 39-45.

mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado[331].

c) Coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado. Los criterios armonizadores no conllevan una intención uniformadora, sino que procuran precisamente la armonización de lo diverso. No obstante, se debe distinguir entre impuestos concertados de normativa autónoma y de normativa común. Así, como en los tributos concertados de normativa común, el principio de armonización tiene un carácter prevalente y trascendental; en cambio, en los tributos concertados de normativa autónoma es necesario ponderar con sumo cuidado las limitaciones. La competencia para establecer un sistema tributario no mimético del estatal, y adecuado a las necesidades del Territorio Histórico, está directamente confirmada por el principio de coordinación que presupone la diversidad y el contraste de las normas armonizadoras que exigen estricta igualdad y no se contiene en la regla de coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado, un margen de decisión abierto a interpretación para deducir en cada caso las concretas y puntuales coordinaciones normativas que se estimen necesarias. Por su parte, la autorización del Estado para la emisión de deuda pública por parte de las Diputaciones forales cumple la función de coordinación con la Hacienda del Estado, por encontrarse inmersas en la coordinación de la planificación general de la actividad económica (véanse STS de 12 de septiembre de 1996, STS de 24 de noviembre de 1999, STSJPV de 17 de mayo de 1991, STSJPV de 21 de octubre de 1993, STSJPV de 11 de mayo de 1994, STSJPV de 6 de abril de 1999, STSJPV de 20 de mayo de 1999, STSJPV de 27 de septiembre de 1999).

d) Coordinación, armonización fiscal y colaboración mutua entre las instituciones de los Territorios Históricos. Se lleva a cabo mediante la Ley 3/1989 de 30 de

[331] El artículo 4 de la Ley 12/1981 en su redacción originaria indicaba que la aplicación del Concierto no podía implicar una presión fiscal efectiva global inferior a la que existía en el territorio común. Mediante la modificación del Concierto de 1997 llevada a cabo por la Ley 38/1997 se modificó el artículo y pasó a señalar que la presión fiscal efectiva global debía ser equivalente a la existente en el resto del Estado.

mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal[332] y se establece un procedimiento de armonización por medio de informes, en su caso, del Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, que suponen obligaciones formales o adjetivas de las instituciones forales, pero no así un contenido predeterminado de sus disposiciones (STSJPV de 20 de enero de 2000).

e) Sometimiento a los Tratados o Convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado español o a los que este se adhiera.

Además, el artículo 3 finalizaba indicando que las normas del Concierto se interpretarían de acuerdo con lo establecido en la Ley General Tributaria[333] para la interpretación de las normas tributarias

Por su parte, acababa la sección primera de la norma exponiendo las reglas de armonización fiscal que el sistema tributario debía respetar, señalaba en qué consistía el principio de colaboración entre el Estado y los Territorios Históricos e identificaba cuáles eran las competencias exclusivas del Estado en materia tributaria.

4.4.1.1.2. LOS TRIBUTOS CONCERTADOS

A partir del artículo séptimo de la Ley del Concierto Económico de 1981 se detallaban los tributos concertados; en él se dice que "el Estado cede importantes potestades tributarias, entre las que destaca la potestad normativa de ciertos tributos"[334], y donde la regulación, gestión, inspección, revisión y recaudación correspondían a las instituciones competentes de los Territorios Históricos. Respecto a esta categoría cabe diferenciar dos tipos también: los denominados "tributos concertados de normativa autónoma" en los que las instituciones competentes de los Territorios Históricos tenían competencia plena para su regulación, y los denominados "tributos concertados de

[332] España. Ley 3/1989 de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal, publicada en el *BOE*, núm. 60, de 10 de marzo de 2012, p. 22557.
[333] España. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, publicada en el *BOE*, núm. 302, de 18 de diciembre de 2003, p. 44897.
[334] ZURITA LAGUNA, A., "Notas al Concierto Económico"*, …*, *op. cit.,* p. 637.

normativa común" para los que las instituciones competentes de los Territorios Históricos debían cumplir las mismas normas sustantivas y formales que establecía en cada momento el Estado para el territorio común. Se pueden señalar como tributos concertados los siguientes:

1) Impuestos directos de normativa autónoma: El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto general sobre las Sucesiones.

2) Impuestos indirectos de normativa común: Entran dentro de esta categoría, el Impuesto sobre el tráfico de las Empresas, el Impuesto sobre el lujo, el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales, Impuesto sobre actos jurídicos documentados y los Impuestos especiales. Todos estos impuestos indirectos, tal como señala el artículo 27 de la Ley del Concierto Económico, se regirán por los mismos principios básicos, normas sustantivas, hechos imponibles, exenciones, devengos, bases, tipos y tarifas que los establecidos en cada momento por el Estado. Hay que señalar que hasta 1986 no existía el Impuesto sobre el Valor Añadido, aunque una vez establecida y concertada su regulación entraría en esta categoría y sustituiría a muchos de los anteriores.

Las tasas fiscales, por su parte, se exigirían por el Estado, salvo aquellas que correspondan a la prestación de servicios cuya competencia hubiera sido transferida al País Vasco, aunque, la gestión, inspección, revisión y recaudación de la Tasa sobre el Juego en el territorio vasco correspondía a las respectivas Diputaciones forales, aplicando la misma normativa tributaria que en el territorio común. Se señalaba asimismo que en la Ley de Cupo se concretarían las competencias del País Vasco en relación con todas y cada una de las tasas y exacciones parafiscales y exacciones reguladoras de precios.

Por lo que respecta a las haciendas locales, la Ley del Concierto Económico incorporó las facultades de tutela financiera sobre las entidades locales del País Vasco como título competencial específico y señalaba que dichas facultades correspondían a las respectivas Diputaciones forales. Más aún, en virtud de los artículos 41 al 44 de la Ley

del Concierto Económico se establecía que la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, la Contribución Territorial Urbana, la Licencia Fiscal del Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal y la Licencia Fiscal del Impuesto Industrial se regularían por las normas que dictasen las instituciones competentes de los Territorios Históricos y se exigirían por las respectivas Diputaciones forales. Estos impuestos fueron modificados a principios de la década de los 90 para adecuarse el Concierto Económico a los cambios incorporados en la Ley de Haciendas locales de 1988[335].

Es conveniente también traer a colación la Disposición Adicional Tercera de la Ley del Concierto Económico donde se señalaba que las Diputaciones forales tendrían las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 y que, en virtud del proceso de actualización general del régimen foral previsto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, se consideraban subsistentes, sin perjuicio de las bases a que hacía referencia el artículo ciento cuarenta y nueve, uno, dieciocho, de la Constitución[336].

Del mismo modo, se debe señalar que se determinaban las circunstancias que concurrían en el delito fiscal, las infracciones, las sanciones tributarias, la elusión fiscal y el secreto bancario y la colaboración en la gestión tributaria.

4.4.1.2. EL ÁMBITO FINANCIERO

El Capítulo II de la norma, titulado el Cupo, se refería exclusivamente a esta figura como única regulada en el ámbito financiero. Señalaba, como hace el Estatuto de Gernika, que el cupo consistiría en un cupo global integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos, como contribución a todas las cargas del Estado que no asumiera la Comunidad Autónoma Vasca.

[335] España. Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, publicada en el *BOE*, núm. 313, de 28 de diciembre, p. 36636.

[336] "Las facultades que detentaron las Diputaciones Forales desde el primer concierto de 1878 eran relativas a la creación de arbitrios municipales, aprobación definitoria de presupuestos municipales y comprobación de cuentas", en ZURITA LAGUNA, A., "Notas al Concierto Económico"*, …*, *op. cit.,* p. 640.

Establecía, igualmente, que cada cinco años, mediante una ley votada por las Cortes Generales y previo acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo, se procedería a determinar la metodología de señalamiento del cupo que debía regir en el quinquenio, conforme a los principios generales establecidos en el Concierto, así como a aprobar el cupo del primer año del quinquenio. En cada uno de los años siguientes al primero, la Comisión Mixta procedería a actualizar el cupo aplicando la metodología aprobada para ello y el cupo, así actualizado, se aprobaría por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda, y por los órganos competentes del País Vasco.

Asimismo, cabe indicar que se determinaba una cláusula por la que los principios que configuraban la metodología de determinación del cupo podrían ser modificados en la Ley quinquenal del cupo, cuando las circunstancias que concurrían en la experiencia de su aplicación así lo aconsejasen.

En este sentido, es destacable que no hubo una Ley quinquenal hasta el año 1988 por las discrepancias que hubo entre el País Vasco y el Gobierno central a la hora de la fijación de los cupos provisionales para los años 1982-1986 y a la hora de practicar la liquidación definitiva del cupo del año 1981.

La misma Ley del Concierto Económico en su Disposición Transitoria séptima indicaba cuál era el cupo provisional para el año 1981, y la Disposición Transitoria quinta, a su vez, señalaba que la Comisión Mixta del Cupo elevaría el primer proyecto de Ley de Cupo antes del día uno de julio de 1981 y para el supuesto de que así no sucediera (cosa que no sucedió) especificaba unas directrices a seguir. De acuerdo con lo anterior, los cupos del primer quinquenio, posterior al año 1981, debían ser acordados en la Comisión Mixta del Cupo, hecho que no ocurrió. Igualmente, en la Disposición Transitoria séptima, en su punto cuarto, se señalaba que, una vez liquidados los Presupuestos del Estado para el año 1981, se practicarían las rectificaciones que procediesen en la valoración inicial de las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma, los Ajustes y las Compensaciones. De esa forma, se practicaría la liquidación definitiva del cupo del año 1981, pero por los cambios de Gobierno que hubo en Madrid en octubre de 1982 no se pudo cerrar el cupo definitivo.

Así pues, se llegó a la finalización del primer quinquenio sin acuerdo entre las partes y sin la correspondiente aprobación de la Ley quinquenal, pasando al segundo quinquenio, igualmente, sin acuerdo y sin la Ley quinquenal para el periodo 1987-1991, por lo que "las relaciones financieras con el Estado, instaladas de hecho en la provisionalidad, comenzaron a instalarse también en la discrepancia"[337].

Las discrepancias se suscitaron en el índice de imputación y en las cargas asumidas por el País Vasco. Mientras que el Estado entendía que el índice de imputación debía ser revisado al alza y que algunos capítulos de gastos relativos a las Transferencias Corrientes (Capítulo IV de los Presupuestos Generales), las Transferencias de Capital (Capítulo VII) y a la nueva Inversión (parte del Capítulo VI) no debían tenerse en cuenta para el cálculo de las cargas asumidas, el País Vasco consideraba que los planteamientos del Estado no eran acordes con lo establecido en la Ley del Concierto Económico, por lo que no hubo acuerdo entre las partes. Sin embargo, tras unas duras negociaciones, el acuerdo se cerró en la reunión de la Comisión Mixta de Cupo el 4 de diciembre de 1987 en la que se aprobaron la metodología de señalamiento del cupo para el quinquenio 1987-1991 y para el quinquenio 1982-1986, además de aprobar la liquidación definitiva de los cupos del País Vasco de los años 1982 a 1986 y la liquidación definitiva del cupo del País Vasco del año 1981[338].

Los primeros años del Concierto Económico, al ser la mayoría de las cargas no asumidas por el País Vasco, el cupo que se abonaba era una cantidad importante en comparación a los años en que al transferir competencias al País Vasco el cupo disminuía. No obstante, en 1995 y 1996, el cupo que debía abonarse casi fue negativo, puesto que la recaudación de los impuestos no concertados que existían en ese momento recaía en el Estado, y éste debía compensar esas cantidades recaudadas en el País Vasco mediante

[337] LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., "El Concierto Económico: el Cupo y las leyes quinquenales de Cupo (Un balance)", en VV.AA., *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Tomo IV, IVAP, Oñati, 1991, pp. 1755-1807.

[338] Las Cortes Generales llevaron adelante los acuerdos de la Comisión Mixta del Cupo por medio de la Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprobó la determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986, y mediante la Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1987-1991.

la compensación correspondiente. En esta situación, por parte del Estado se llegó a temer que el cupo final fuera cero o incluso negativo, ya que los ingresos no concertados eran bastante más que las cargas no asumidas por el País Vasco, por lo que el resultado financiero era favorable a las instituciones vascas. Así pues, el cupo líquido provisional de 1995 fue de 18.553,1 millones de pesetas y el de 1996 de 10.661 millones de pesetas. Tal circunstancia provocó que la Comisión Mixta del Cupo, en su reunión celebrada en Vitoria-Gasteiz el 27 de mayo de 1997, modificase el Concierto Económico para que los impuestos no concertados pasasen a ser concertados y, entre otros, se aprobaron los ajustes financieros al IVA y a los impuestos especiales. De esa manera, el cupo líquido provisional en 1997 pasó a ser 113.906 millones de pesetas[339].

4.4.1.3. LOS ÓRGANOS DE RELACIÓN

Son órganos de relación del Concierto Económico los que se recogían expresamente en la Ley del Concierto Económico, en concreto, la Junta Arbitral, la Comisión Coordinadora y la Comisión Mixta del Cupo.

La primera, por una parte, resolvería los conflictos que se planteasen entre la Administración del Estado y las Diputaciones forales o entre estas y la Administración de cualquier otra Comunidad Autónoma, en relación con la determinación de la residencia habitual de las personas físicas, del domicilio fiscal y de la cifra relativa de negocios de las personas jurídicas. La Ley del Concierto Económico no preveía un procedimiento para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los distintos órganos forales de los Territorios Históricos y estas con las instituciones comunes del País Vasco, por lo que habría que acudir al arbitraje general que se estableció en el artículo 39 del Estatuto de Gernika. Hay que decir que este órgano, en la etapa del Concierto Económico de 1981, no se constituyó nunca por la dificultad de nombrar a sus miembros.

[339] Acta de la Comisión Mixta del Cupo de 28 de mayo de 1997. Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, Archivo General.

La segunda, la Comisión Coordinadora, por otra parte, de carácter mixto y paritario, tenía competencias en materia de coordinación[340].

La tercera, la Comisión Mixta de Cupo, por su parte, se regulaba en el artículo 49 y se establecía que estaría constituida, por una parte, por un representante de cada Diputación foral y otros tantos del Gobierno vasco y, por otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado. Sin embargo, no regulaba sus funciones, aunque se puede afirmar que es el máximo órgano de relación entre las administraciones central y vascas. Las SSTSJPV de 21 de junio de 2002 y de 27 de febrero de 2004 (fundamento jurídico 3º) y de 26 de septiembre de 2002 (fundamento jurídico 2º) y de 15 de diciembre de 2003 (fundamento jurídico 3º), respectivamente, señalan que "los acuerdos alcanzados en la Comisión Mixta del Cupo, no constituyen marco jurídico desde el cual haya de examinarse en sede jurisdiccional los actos de ejecución de dichos acuerdos, a cuyo contenido, además, no alcanza el principio de *iura novit curia* y que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es competente para cuanto se refiere a la interpretación y cumplimiento de los acuerdos de la Comisión Mixta del Cupo, pero sin que de ello se infiera necesaria o sin cierta violencia interpretativa que el incumplimiento apreciado en una de las administraciones signatarias se traduzca

[340] Artículo 40 de la Ley del Concierto Económico de 1981:
"Uno. Se constituirá una Comisión coordinadora cuya composición será la siguiente:
a) Cuatro representantes de la Administración del Estado.
b) Cuatro representantes de la Comunidad Autónoma designada por el Gobierno Vasco, tres de los cuales lo serán a propuesta de cada una de las respectivas Diputaciones Forales.
Dos. Las competencias de esta Comisión Mixta paritaria serán:
a) Realizar los estudios que estimen procedentes para una adecuada articulación estructural y funcional del régimen autonómico con el marco fiscal estatal.
b) Facilitar a las Administraciones competentes criterios de actuación uniforme, planes y programas de Informática.
c) Examinar los supuestos o cuestiones que se hayan planteado en materia de inspección entre la Administración del Estado y las respectivas Diputaciones Forales.
d) Emitir los informes que sean solicitados por el Ministerio de Hacienda, la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y la Junta Arbitral.
e) Examinar los problemas de valoración a efectos tributarios.
Tres. Esta Comisión se reunirá, en todo caso, dos veces al año, durante los meses de enero y julio, y, además, cuando así lo solicite alguna de las Administraciones representadas".

directamente en la sanción de nulidad del acto o disposición por disconformidad a derecho"[341].

4.4.1.4. LAS MODIFICACIONES DEL CONCIERTO ECONÓMICO

Este Concierto Económico sufrió varias modificaciones que, brevemente, se pueden detallar en:

a) Mediante la Ley 49/1985, de 27 de diciembre[342], se adaptó el Concierto Económico al Impuesto sobre el Valor Añadido. La incorporación del Reino de España en 1986 a la Comunidad Económica Europea trajo consigo adaptaciones tributarias de calado y la incorporación del Impuesto sobre el Valor Añadido al sistema tributario estatal. Tal como establece la Disposición Adicional Segunda del Concierto, en el caso de que se produjese una reforma sustancial en el ordenamiento jurídico tributario del Estado que afectase a todos o alguno de los tributos concertados, como era el caso, se procedería por ambas administraciones, de común acuerdo, a la pertinente adaptación del referido Concierto a las modificaciones que hubieren experimentado los mencionados tributos.

b) Mediante la Ley 2/1990, de 8 de junio[343], también se produjo una reforma sustancial del Concierto Económico, puesto que se regularon y se incorporaron al Concierto los impuestos que se establecieron en la Ley de Haciendas Locales de 1988 para el territorio común, tales como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Actividades Económicas, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Además, "se daba cumplimiento al viejo y anhelado principio de autonomía financiera municipal consagrado en los artículos 137 y 142 del supremo Texto Legal"[344], ya que se señalaba que las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñase el Estado en

[341] ATXABAL RADA, A., y MUGURUZA ARRESE, J., *Recopilación del Concierto Económico Vasco…*, *op. cit.,* p. 307.
[342] España. Ley 49/1985, de 27 de diciembre, de adaptación del Concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco al Impuesto sobre el Valor Añadido, publicada en el *BOE*, núm. 312, de 30 de diciembre de 1985, p. 40743.
[343] España. Ley 2/1990, de 8 de junio, de adaptación del concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley reguladora de las Haciendas Locales y a la Ley de Tasas y Precios Públicos, publicada en el *BOE*, núm. 140, de 12 de junio de 1990, p. 16262.
[344] *Ibid.*, p. 27.

materia de imposición y ordenación de los tributos y precios públicos de las entidades locales corresponderían a las respectivas Diputaciones forales, sin que ello pudiese significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las entidades locales vascas inferior al que tuvieran las de régimen común.

c) La Ley 27/1990, de 26 de diciembre[345], modificaba parcialmente el Concierto Económico para cambiar aspectos relativos al Impuestos sobre Sociedades y del Impuesto sobre el Valor Añadido en el Concierto.

d) Por medio de la Ley 11/1993, de 13 de diciembre[346], se adaptaba al Concierto Económico el Impuesto sobre el Valor Añadido, y los Impuestos Especiales a consecuencia del proceso de la armonización fiscal llevado a cabo por la Comunidad Económica Europea, dando así lugar a una nueva regulación del Impuesto sobre el Valor Añadido.

e) La Ley 38/1997, de 4 de agosto[347], modificaba nuevamente el Concierto Económico y "esta modificación dio lugar a una polémica acerca de si lo que se produjo en 1997 fue una modificación al estilo de las anteriores que había venido sufriendo el Concierto, o si en realidad se estaba produciendo una renovación encubierta del mismo"[348]. Fuera una modificación o una renovación, la cuestión fue que se implementó el Impuesto sobre las Primas de Seguros, además de introducir modificaciones en el régimen de los principios de armonización fiscal y de colaboración, en el régimen de la exacción de los tributos que gravan los rendimientos obtenidos por no residentes, en el régimen de la normativa aplicable en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y en el régimen de la tributación de los grupos de sociedades. Finalmente, cabe indicar que, desaparecidos

[345] España. Ley 27/1990, de 26 de diciembre, por la que se modifica parcialmente el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo, publicada en el *BOE*, núm. 310, de 27 de diciembre de 1990, p. 38513.
[346] España. Ley 11/1993, de 13 de diciembre, de Adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido y a la Ley de Impuestos Especiales, publicada en el *BOE*, núm. 298, de 14 de diciembre de 1993, p. 35152.
[347] España. Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la modificación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 186, de 5 de agosto de 1987, p.23851.
[348] MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *La Defensa Jurídica de…*, *op. cit.,* p. 131.

los Monopolios Fiscales, mediante los que se recaudaban los Impuestos Especiales sobre Hidrocarburos y sobre el Tabaco, resultaba necesario proceder a la plena integración de la potestad foral, acordando adicionar, también, al Concierto Económico la concertación del referido tributo, además de la concertación de la imposición especial sobre alcoholes.

f) Por último, mediante la Ley 25/2001, de 27 de diciembre[349], ocurrió algo inesperado e incomprensible hasta ese momento, puesto que se incumplió flagrantemente por parte del Gobierno de España uno de los pilares fundamentales del Concierto Económico, su carácter paccionado y el principio de acuerdo bilateral que está en la base del sistema. Unilateralmente, por parte del Gobierno Central y sin tener en cuenta a las instituciones vascas, prorrogó la vigencia del Concierto Económico hasta la fecha en que el Estado y el País Vasco alcanzasen un acuerdo de aprobación de un nuevo Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco[350].

Así, llegados al año 2001, la situación política y jurídica en relación con el Concierto Económico fue muy tensa. Se empezó a señalar la importancia de que el nuevo texto (que debería haber entrado en vigor en el 2001) recogiese algún tipo de referencia concreta y expresa al ámbito financiero del Concierto Económico, puesto que, justamente dos años antes de la conclusión de la vigencia del Concierto Económico de 1981, en 1999, el Tribunal Supremo había desestimado dos recursos[351] de la Diputación Foral de Bizkaia en relación con este ámbito.

[349] España. Ley 25/2001, de 27 de diciembre, por la que se prorroga la vigencia del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo, publicada en el *BOE*, núm. 313, de 31 de diciembre de 2001, p. 50619.

[350] Para ahondar más en la cuestión, véanse: MÚGICA ALCORTA, R., "El Concierto Económico: Agotamiento y Renovación", en VV.AA., *Reflexiones sobre el Concierto Económico Vasco,* Real Sociedad Vascongada de Amigos del País, Bilbao, 2001, pp. 119-131; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Crisis y renovación…, op. cit.,* pp. 78 y ss.

[351] SSTS de 10 de noviembre y de 24 de noviembre de 1999. Por una parte, se desestimaba el recurso contra la sentencia de 4 de noviembre de 1991 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que anulaba el artículo 4 del Decreto Foral 63/1988, de 18 de mayo que hacía referencia a la emisión autorizada de deuda de la Diputación Foral de Bizkaia y, por otra parte, se desestimaba el recurso contra la Orden Foral 1349/1988 de 14 de junio, que disponía la emisión de bonos por parte de la Diputación.

En ambos casos, el Tribunal Supremo obviaba el cariz financiero del Concierto Económico con la siguiente línea de argumentación en su fundamento jurídico 4º de las sentencias: "Ningún precepto de la Ley del Concierto atribuye o reconoce a los Territorios Históricos competencias en materia de deuda pública que hicieran innecesaria la autorización estatal (...) el silencio de la Ley del Concierto a este respecto supone la imposibilidad de que aquellos utilicen o invoquen dicho instrumento legal como norma de cobertura para el ejercicio de la competencia objeto de litigio. Por ello, aun cuando se aceptara dialécticamente la premisa en que se funda la parte apelante (la Ley del Concierto regula todas las atribuciones de los Territorios Históricos en materia de 'hacienda' y no solo las tributarias), la ausencia en esta Ley de habilitaciones normativas a dichos Territorios para emitir deuda pública sin autorización estatal implica, simplemente, que estos no pueden ejercer, por sí mismos, aquella atribución con apoyo en la tan citada Ley".

Esta lectura partía de la argumentación que, años antes, el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 3º de su sentencia 11/1984, de 2 de febrero, esgrimió afirmando que el Concierto Económico únicamente tiene virtualidad en el campo tributario al decir que "(...) Aunque llegásemos a admitir que el régimen de Concierto Económico se extendiese a aspectos no tributarios y , en concreto, a los referentes a la emisión deuda pública –lo cual no se desprende en absoluto del tenor del artículo 41 Estatuto vasco, ni tampoco de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, reguladora del vigente Concierto–...".

Asimismo, el Proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la anterior, que se estaban discutiendo por esas fechas en las Cortes Generales, también obviaban el ámbito financiero del Concierto Económico. Por consiguiente, la situación era muy preocupante y peligrosa, puesto que se hacía una lectura reduccionista del sistema de Concierto Económico.

Para la redacción de estos dos proyectos de Ley se utilizó la justificación de que el Consejo de Estado había señalado; es decir, que "al tratarse de normas relativas al ámbito financiero (y más en concreto, al ámbito presupuestario) y (…) al tener el Concierto Económico únicamente contenido tributario y no financiero, dichos Proyectos

de Ley resultan aplicables al caso vasco y navarro, con algunas especialidades procedimentales que no afectarían a lo sustancial de los mismos"[352].

Esta argumentación, tal como asevera LARRAZABAL BASÁÑEZ, "supone una grosera violación de nuestra autonomía financiera y del Concierto Económico (…) Este tipo de pronunciamientos, viniendo de quien vienen, suponen sencillamente, un obús en la línea de flotación del Concierto y pueden abrir en él una peligrosísima vía de agua"[353].

Comparto la opinión de LARRAZABAL BASÁÑEZ, ya que el Concierto Económico como se ha visto, y como se verá en adelante, va más allá de su ámbito tributario y aunque se articula, básicamente, para ordenar las relaciones tributarias entre el País Vasco y el Estado, es preciso señalar la actividad financiera de las instituciones vascas y la necesidad de colaboración entre estas y el Gobierno central reconociendo expresamente en la Ley del Concierto este ámbito, tal como, finalmente, se plasmó en su artículo 48, en el nuevo texto legal del Concierto Económico aprobado en 2002[354].

Opinan igualmente ATXABAL RADA Y MUGURUZA ARRESE cuando señalan que el Concierto Económico es más que su ámbito tributario y haciendo referencia al fundamento jurídico 9º de la STC 76/1988 citada anteriormente, argumentan que "La configuración como un mínimo de las atribuciones en materia tributaria presupone que

[352] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "Un campo del concierto económico que necesita un urgente desarrollo: El ámbito financiero", *Forum Fiscal de Bizkaia*, Bilbao, diciembre 2001, p. 2.
[353] *Ibid.*, p. 2.
[354] En el mismo sentido se expresan LARRAZABAL BASÁÑEZ Y PÉREZ DE LAS HERAS al indicar que "hace mucho tiempo que algunos venimos defendiendo que el Concierto Económico no solo es un instrumento de regulación de las relaciones del País Vasco con el Estado en el orden tributario, sino también en el orden financiero. Es cierto que hasta ahora, y si se nos permite la expresión, la 'parte tributaria' del Concierto es claramente predominante sobre la 'parte financiera' del mismo (centrada, sobre todo en el Cupo), hasta el punto de que es habitual que haya quien niegue que el Concierto tenga carácter financiero y solo admita su carácter tributario, a pesar de la dicción literal de la Ley del Concierto cuyo capítulo II lleva por título 'De las relaciones financieras' y de su artículo 48, que regula los principios generales de las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco. Pues bien, esta es una buena oportunidad para reforzar la parte financiera del Concierto Económico Vasco, modificando su Ley reguladora, para adaptarlo al nuevo escenario europeo, constitucional y legal de estabilidad presupuestaria. En realidad, se trataría de una nueva actualización de un derecho histórico, como es el Concierto Económico, prevista en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, a través de la reforma de la Ley del Concierto". En LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., y PÉREZ DE LAS HERAS, B., "Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, septiembre-diciembre 2012, p. 170.

el contenido del Concierto va más allá, abarcando entre otros el ámbito financiero. En otras palabras, si las atribuciones en materia tributaria constituyen el mínimo del régimen foral, ello quiere decir que debería existir algo más, que se concreta en el régimen económico-financiero regulado por el Concierto Económico, régimen en el que se ubican las atribuciones en materia tributaria"[355]. No obstante, no es del todo de igual parecer MEDINA GUERRERO, al matizar que "esta STC 11/1984 no descartaba de forma absolutamente categórica que la capacidad de endeudamiento careciera definitivamente de anclaje en la DAP. Dejaba a salvo la eventual circunstancia que surgiesen novedades en la investigación histórica que acreditasen que dicha capacidad llegó en alguna ocasión a formar parte de los derechos históricos de los territorios forales *ex* DAP"[356]. Aunque concluye apuntando a los fundamentos jurídicos terceros y cuartos de la STC 73/1988 sobre la STC 11/1984 que "esta primera lectura de la DAP que ponía el acento en el reenvío a la historia para determinar su alcance fue pronto abandonada por otra línea jurisprudencial que desplazó su centro de gravedad al segundo apartado de la DAP y, consecuentemente, a la forma en que los repetidos derechos históricos quedan actualizados en los respectivos Estatutos de Autonomía"[357].

Sin embargo, es ciertamente destacable también que el acta de la reunión de la Comisión Mixta del Cupo celebrada el 18 de enero de 2000 contiene un preámbulo que empieza de la siguiente manera: "El Estatuto de Autonomía y el Concierto Económico, como instrumento regulador de las relaciones financieras y tributarias entre el Estado y el País Vasco (…)"[358]. Por lo que, tanto los representantes del Estado, así como los representantes vascos, afirman que el Concierto Económico tiene un ámbito financiero, afirmación que está por escrito en uno de los órganos más importantes que tiene el

[355] ATXABAL RADA, A., y MUGURUZA ARRESE, J., *Recopilación del Concierto Económico vasco…*, *op. cit.,* p. 36. Véase, la recopilación que da continuidad a esta obra en ARMENTIA BASTERRA, J., *Recopilación del Concierto Económico vasco: legislación, jurisprudencia y bibliografía (2005-2020),* Ad Concordiam, Bilbao, 2022.
[356] MEDINA GUERRERO, M., "La autonomía Financiera en tiempos…, *op. cit.,* pp. 254-255.
[357] *Ibid.*, p. 255.
[358] Acta núm. 1-2000 de la Comisión Mixta de Cupo celebrada el 18 de enero de 2000. Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, Archivo General.

sistema de Concierto Económico y donde lo acordado (y lo que se transcribe al acta) tiene que ser aprobado por unanimidad.

4.4.2. EL CONCIERTO ECONÓMICO DE 2002. El VIGENTE CONCIERTO ECONÓMICO.

Tras meses de negociaciones entre los representantes de las instituciones vascas y del Gobierno central, el 20 de febrero de 2002 llegó el consenso final que se plasmó en la Ley 12/2002 de 23 de mayo, que regula el actual Concierto Económico Vasco al que se han incorporado distintas modificaciones que se han producido durante estos 20 años y que se detallarán más adelante. En opinión de RUBI CASINELLO, el texto acordado "constituye, tanto desde una perspectiva estrictamente técnica como desde un punto de vista competencial, un avance respecto del vigente hasta la fecha", aunque matiza que "ello no quiere decir, y vaya por delante su reconocimiento, que esté exento de defectos e incluso alguna incoherencia"[359].

El texto legal se compone de un artículo único, una Disposición Adicional, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final y su anexo, es decir, el Concierto Económico, de 68 artículos, divididos en tres capítulos, 6 Disposiciones Adicionales, 13 Disposiciones Transitorias y una Disposición Final.

En este texto, como se verá, se incorporan aspectos financieros no recogidos expresamente en el texto que le precedía.

Una de las características más relevantes de este texto legal va a ser que el Concierto Económico va a pasar a tener una duración indefinida, consolidando así el sistema y "resulta particularmente relevante y pone bien en evidencia (…) que el Concierto es uno en cuanto régimen, y los sucesivos textos son simples plasmaciones coyunturales del mismo"[360]. La Ley actual del Concierto Económico establece una duración indefinida del sistema, a diferencia de lo que ocurría con los Conciertos Económicos que le

[359] RUBÍ CASINELLO, J., "Fumata Blanca: El Concierto del siglo XXI"*, Forum Fiscal*, 2002, p. 4.
[360] ATXABAL RADA, A., y MUGURUZA ARRESE, J., *Recopilación del Concierto Económico vasco…*, *op. cit.,* p. 31.

precedieron, finalizando de esta forma la transitoriedad a la que estaba sometido el régimen del Concierto. Así concluye también LÓPEZ BASAGUREN al señalar que "y, por primera vez, la norma que establece la existencia del sistema de Concierto Económico no establece un periodo de vigencia limitado del mismo. De esta forma, se cierra el círculo en lo que se refiere a la consolidación del sistema de Concierto Económico, poniendo fin a su consideración como un sistema temporal y, aún más, como un sistema transitorio"[361]. Es del mismo parecer LUCAS MURILLO DE LA CUEVA al indicar que "el EAPV no admite la hipótesis de que no exista Concierto Económico"[362] por lo que la duración indefinida del Concierto Económico hace que *de iure* existirá este sistema, por lo menos, hasta la implementación de otro sistema, siempre y cuando el legislador quiera y se modifique la actual Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Sin embargo, por lo que a esta tesis interesa, la gran novedad a destacar es que este texto va a tener un capítulo entero relativo a las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco, más allá del cupo, enumerando los distintos principios que rigen en el ámbito financiero y que se desgranarán uno a uno en los siguientes capítulos. Tanto es así que el párrafo tercero de la Exposición de Motivos de la Ley del Concierto Económico señala expresamente que "el ejercicio de esa potestad tributaria foral, como elemento material constitutivo de la especialidad vasca, requiere, a su vez, el adecuado ordenamiento de las relaciones de índole financiera y tributaria entre el Estado y el País Vasco, a cuyo fin el antes citado Estatuto de Autonomía dispone que las relaciones tributarias vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de concierto económico o convenios. Consecuencia lógica de este principio es la existencia de los flujos financieros entre ambas Administraciones que deben ser recogidos en dicho

[361] LÓPEZ BASAGUREN, A., "El Concierto Económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco entre mito y realidad", Ponencia con motivo de *la Jornada: Régimen de Financiación Foral,* celebrada el día 4 de octubre de 2010, en el Palacio de la Aljafería, sede de las Cortes de Aragón, p. 624.
[362] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Crisis y renovación…*, *op. cit.,* p. 81. Y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., "La garantía jurisdiccional del Concierto Económico", *Boletín JADO,* año 7, núm. 17, 2009, pp. 117-151.

Concierto" reconociendo así lo que históricamente distintos autores han solicitado y que la Jurisprudencia ha obviado[363].

Además, aunque no tiene un reflejo expreso en la Ley del Concierto Económico aprobado, la Comisión Mixta del Cupo, en la reunión de 6 de marzo de 2002[364], llegó, además, entre otros, a dos acuerdos que se plasmaron en sendas Leyes sobre estabilidad presupuestaria. Por una parte, y directamente relacionado con el ámbito financiero del Concierto Económico, en virtud del acuerdo sexto, la Administración del Estado adquirió el compromiso de promover una nueva redacción de las Disposiciones Finales de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria[365] y la Ley Orgánica 5/2001 Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria[366] en las que se reconocía que la aplicación de las leyes de estabilidad presupuestaria se realizaría en los términos que resultasen de lo dispuesto en el Concierto Económico utilizando la siguiente fórmula: "En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico". No obstante, la redacción final de ambas disposiciones no fue equivalente.

La Disposición Final Primera dos de la Ley Orgánica así lo recoge, aunque la fórmula utilizada en la Disposición Final Quinta dos de la Ley ordinaria es otra, incumpliendo, así, el acuerdo de la Comisión Mixta del Cupo y utilizando el siguiente enunciado, negando cualquier singularidad en su aplicación en el País Vasco: "sin perjuicio de lo establecido en la presente Ley y de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera en relación con el objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, regulado en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica complementaria a la Ley General de

[363] La jurisprudencia obvia el cariz financiero del Concierto Económico en las siguientes sentencias: STC 11/1984, de 2 de febrero, STS de 25 de octubre de 1999, STS de 24 de noviembre de 1999, STS de 8 de abril de 2002

[364] Acta núm. 1/2002 de la Comisión Mixta de Cupo celebrada el 6 de marzo de 2002. Archivo del Gobierno Vasco.

[365] España. Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, publicada en el *BOE*, núm. 298, de 13 de diciembre de 2001, p. 46819.

[366] España. Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, publicada en el *BOE*, núm. 299, de 14 de diciembre de 2001, p. 47149.

Estabilidad Presupuestaria, se establecerá un procedimiento que resulte adecuado a la naturaleza específica del régimen foral del propio País Vasco". Por otra parte, el segundo acuerdo señala que la Administración del Estado promoverá el reconocimiento, en el texto de la futura Ley General Tributaria, de la especificidad del Concierto Económico "de alto valor intrínseco si tenemos en cuenta las previsiones actuales sobre el contenido básico de dicha Ley y de los términos en que dicha cuestión había sido planteada por la representación estatal durante la negociación"[367]. Así pues, en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria en su artículo 1.1 se recoge que "lo establecido en esta ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes que aprueban el Convenio y el Concierto Económico en vigor, respectivamente, en la Comunidad Foral de Navarra y en los Territorios Históricos del País Vasco".

El texto legal, como se ha indicado anteriormente, consta de tres capítulos. El primer capítulo regula todo lo relativo al ámbito tributario del Concierto Económico y está dividido en 16 secciones. El segundo capítulo se refiere al ámbito financiero dividido en dos secciones y el tercer y último capítulo regula los órganos de gestión del Concierto Económico, que, a su vez, se divide en tres secciones.

4.4.2.1. EL ÁMBITO TRIBUTARIO

La sección primera del capítulo I de la Ley del Concierto, además de las competencias exclusivas del Estado (que se reducen en comparación al texto de 1981 al perder su capacidad normativa en relación con aquellos tributos –concertados– en los que el sujeto pasivo sea una persona no residente conforme al ordenamiento estatal y solamente va a tener competencias normativas, gestoras y recaudatorias en los derechos de importación y de los gravámenes a la importación de los Impuestos Especiales y del Impuesto sobre el Valor Añadido), se refiere a los principios generales que rigen el ámbito tributario del Concierto Económico, límites que encuadran la autonomía de los Territorios Históricos y que van a tener su incidencia en la aplicación del Concierto Económico. Estos límites son parecidos a los que aparecían en el texto de

[367] RUBÍ CASINELLO, J., "Fumata Blanca: El Concierto…", *op. cit.,* p. 5.

1981[368], pero algunos principios se desarrollan y se adecúan a la nueva situación del siglo XXI como:

a) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos comunicarán a la Administración del Estado, con la debida antelación a su entrada en vigor, los proyectos de disposiciones normativas en materia tributaria. De igual modo, la Administración del Estado practicará idéntica comunicación a dichas instituciones. Además, el Estado arbitrará los mecanismos que permitan la colaboración de las instituciones del País Vasco en los Acuerdos internacionales que incidan en la aplicación del Concierto Económico. Finalmente, el Estado y los Territorios Históricos, en el ejercicio de las funciones que les competen en orden a la gestión, inspección y recaudación de sus tributos, se facilitarán mutuamente, en tiempo y forma adecuados, cuantos datos y antecedentes estimen precisos para su mejor exacción. En particular, ambas administraciones se facilitarán, a través de sus centros de proceso de datos, toda la información que precisen y para ello se establecerá la intercomunicación técnica necesaria, elaborando anualmente un plan conjunto y coordinado de informática fiscal. Los servicios de inspección prepararán planes conjuntos de inspección sobre objetivos, sectores y procedimientos selectivos coordinados, así como sobre contribuyentes que hayan cambiado de domicilio, entidades en régimen de transparencia fiscal y sociedades sujetas a tributación en proporción al volumen de operaciones en el Impuesto sobre Sociedades. Finalmente, tras la modificación del Concierto Económico en 2007[369], también se señala que el Estado y las instituciones del País Vasco arbitrarán los procedimientos de intercambio de información que garanticen el adecuado cumplimiento de los Tratados y Convenios

[368] Son los siguientes: la solidaridad del sistema tributario, la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado y entre las instituciones de los Territorios Históricos, el sometimiento a los Tratados o Convenios Internacionales suscritos por el Estado y en particular el Derecho de la Unión Europea y la interpretación de las normas de acuerdo con la Ley General Tributaria.

[369] España. Ley 28/2007, de 25 de octubre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 257, de 26 de octubre de 2007, p. 43598.

internacionales del Estado y, en particular, de la normativa procedente de la Unión Europea en materia de cooperación administrativa y asistencia mutua[370].

b) El Concierto Económico se debe adecuar al Derecho de la Unión Europea y por tanto las decisiones adoptadas por la Comisión Europea en materia tributaria y financiera, así como del Parlamento Europeo u otros órganos de la Unión, son vinculantes para los Territorios Históricos, además de las Sentencias del Tribunal General de la Unión Europea (hasta 2009 llamado Tribunal de Primera Instancia). La traslación del Derecho Comunitario al Derecho interno no afecta a la distribución de competencias derivadas de la Constitución, por lo que en materia tributaria le corresponde a los Territorios Históricos dicha trasposición. No obstante, para llevar a cabo la transposición del Derecho Comunitario, los Territorios Históricos deben respetar las reglas de armonización del Concierto Económico.

c) La Ley General Tributaria es aplicable en el territorio foral solamente en los aspectos señalados en el artículo 3 de la Ley del Concierto Económico, pues en el territorio foral es de aplicación su propia Norma Foral General Tributaria[371] (STS de 15 de julio de 2003). En la elaboración de la normativa tributaria, los Territorios Históricos utilizarán la misma clasificación de actividades ganaderas, mineras, industriales, comerciales, de servicios, profesionales y artísticas que, en territorio común, sin perjuicio del mayor desglose que de estas pueda llevarse a cabo, aunque, el interés de demora, por su finalidad y fundamentos idénticos,

[370] Para saber cómo es la participación de los Territorios Históricos en los grupos de trabajo del Consejo ECOFIN véase MARTÍNEZ BARBARA, G., "Armonización fiscal y capacidad normativa de los Territorios Históricos del País Vasco (II)", *Zergak- Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 44, 2012, pp. 53-70.

[371] En Bizkaia es de aplicabilidad la Norma Foral 2/2005, de 10 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia, publicada en el *BOB,* núm. 49, de 11 de marzo de 2005; en Gipuzkoa la Norma Foral 2/2005, de 8 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Gipuzkoa, publicada en el *BOG,* núm. 52, de 17 de marzo de 2005; y en Araba/Álava la Norma Foral 6/2005, de 28 de febrero, General Tributaria de Álava, publicada en el *BOTHA,* núm. 30*,* de 11 de marzo de 2005.

debe ser uniforme en todo el Estado y, por ello, los Territorios Históricos no pueden modificarlo[372].

d) Los Territorios Históricos en la elaboración de la normativa tributaria respetarán y garantizarán la libertad de circulación y el establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio español, sin que se produzcan efectos discriminatorios, ni menoscabo de las posibilidades de competencia empresarial ni distorsión en la asignación de recursos.

A partir de la segunda sección se regulan los distintos tributos concertados indicando la normativa aplicable a cada uno de ellos, pudiendo ser dicha normativa la de los Territorios Históricos o la del Estado, en función de los puntos de conexión que se fijan en cada tributo. Igualmente, se regulan los distintos puntos de conexión[373] existentes para saber el lugar de prestación de los servicios o de realización de las operaciones, y los criterios de exacción de los distintos tributos, para, finalmente, establecer las normas de gestión y procedimiento aplicables para cada tributo[374].

[372] Véase https://conciertoeconomico.org/el-tribunal-supremo-confirma-la-aplicacion-de-la-lgt-como-norma-de-procedimiento-administrativo-comun-y-rechaza-las-actuaciones-de-la-administracion-foral-fuera-de-su-territorio/ (última visita 7 de octubre de 2022)

[373] Véase MERINO JARA, I., y UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J.I., *El Concierto Económico y puntos de conexión,* IVAP, Oñati, 2019.

[374] Se pueden señalar los siguientes tributos concertados vigentes en fecha actual:

<u>De carácter concertado de normativa autónoma:</u>

Los impuestos directos: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre la Renta de No Residentes (establecimientos permanentes domiciliados en el País Vasco) y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Los impuestos indirectos: el Impuesto sobre transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (salvo en operaciones societarias y letras de cambio y documentos que suplan a las mismas o realicen función de giro).

Tributos locales: El Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y otros tributos locales.

<u>De carácter concertado de normativa común:</u>

Los Impuesto directos: el Impuesto sobre la Renta de No Residentes, el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito, el Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica, el Impuesto sobre la Producción de Combustible Nuclear Gastado y Residuos Radiactivos Resultantes de la Generación de Energía Nucleoeléctrica y el Impuesto sobre el Almacenamiento de Combustible Nuclear Gastado y

4.4.2.2. EL ÁMBITO FINANCIERO

El ámbito financiero del Concierto Económico está regulado en el Capítulo II. Empieza recogiendo los principios que rigen las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco, para luego señalar en qué consiste el cupo y cuál es la metodología que se debe seguir para su cálculo. Es fundamental reiterar la importancia de este capítulo puesto que, a partir de la aprobación del presente Concierto Económico, quedará expresamente reflejado que el Concierto Económico va más allá de su ámbito tributario y, por ende, las instituciones competentes del País Vasco tienen capacidad para configurar su modelo de financiación. Señala RUBÍ CASINELLO que, "desde este punto de vista, las relaciones financieras que se derivan del régimen de Concierto Económico son, al menos, tan importantes como las del orden tributario. Tradicionalmente, sin embargo, aquellas no han sido objeto de atención en la misma medida que las segundas, hasta el punto de que, en vísperas de la negociación de la renovación del Concierto Económico, se alzaron voces que ponían de manifiesto esta carencia y la necesidad de acometer urgentemente el desarrollo de las mismas, reconociendo a las cuestiones financieras el protagonismo que resulta exigible en el marco del sistema de financiación"[375]. Es tal su importancia que se habló de ello también en los distintos debates parlamentarios que hubo en las respectivas Juntas Generales y en el Parlamento vasco para la aprobación del acuerdo adoptado por la Comisión Mixta del Cupo sobre aprobación del Concierto Económico[376].

Residuos Radiactivos en Instalaciones Centralizadas y el Impuesto sobre el valor de la Extracción de Gas, Petróleo y condensados.

Los impuestos indirectos: El Impuesto sobre el Valor Añadido, las operaciones societarias y letras de cambio y documentos que suplan a estas o realicen función de giro en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre las Primas de Seguro, el Impuesto sobre los Gases Fluorados de efecto Invernadero, el Impuesto sobre Actividades del juego, otros tributos sobre el juego, los Impuestos Especiales, el Impuesto sobre Transacciones Financieras, Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales, el Impuesto Especial sobre los Envases de Plástico no Reutilizables y el Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos.

[375] RUBÍ CASSINELLO, J.G., "Las relaciones financieras entre el País Vasco y el Estado"*,* en *El Concierto Económico. Los retos actuales*, Colección informes y Documentos Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2015, p. 243.

[376] Ejemplo de ello son las palabras de la Vicepresidenta del Gobierno vasco y Consejera de Hacienda y Administración Pública, del momento, Idoia Zenarruzabeitia Beldarrain, que se dirigió a los

Pues bien, el artículo 48 señala los principios generales que rigen las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco. Estos principios son los siguientes:

a) La autonomía fiscal y financiera de las instituciones del País Vasco para el desarrollo y ejecución de sus competencias.
b) El respeto de la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.
c) La coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria.
d) La contribución del País Vasco a las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma, en la forma que se determina en el Concierto Económico.
e) Las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de entidades locales corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común.

Los siguientes artículos hablan del cupo, siendo este la aportación que hace el País Vasco al Estado, como contribución a todas las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco[377]. Cada cinco años, mediante una Ley votada por las Cortes Generales, previo acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico, se procederá a determinar la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir en el quinquenio, conforme a los principios generales establecidos en el Concierto

parlamentarios vascos presentes en el debate, señalando que "Debo resaltar que el acuerdo alcanzado completa en mayor grado el andamiaje tributario y financiero del Concierto Económico, lo que contribuye a conceptuar el sistema concertado como sistema tributario integral (…) Desde otra perspectiva, constituye también un elemento sustantivo el hecho que se produzca un reconocimiento expreso del carácter financiero y no solo tributario del Concierto Económico. Era importante reconocer este hecho de manera explícita para evitar problemas de interpretación en la explicación de los límites del Concierto, y supone un avance en cuestiones concretas y un sinfín de posibilidades a futuro". En ALONSO ARCE, I., *El Concierto Económico 125 años después*…, *op. cit.,* pp. 142-145.

[377] Para saber cuáles son las competencias no transferidas al País Vasco y que desde el Gobierno vasco y el Parlamento vasco se reclaman como pendientes de traspaso, véase el artículo de LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "El cumplimiento del Estatuto de Gernika de 1979", *Iura Vasconiae*, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, núm. 16, Donostia-San Sebastián, 2019, pp. 307-347.

Económico, así como a aprobar el cupo del primer año del quinquenio. En cada uno de los años siguientes al primero, la Comisión Mixta del Concierto Económico procederá a actualizar el cupo aplicando la metodología aprobada.

Cabe señalar que los principios que configuran la metodología de determinación del cupo contenida en el presente Concierto podrán ser modificados en la Ley de Cupo, cuando las circunstancias que concurran y la experiencia en su aplicación así lo aconsejen, garantizándose la adecuación de los principios generales del sistema de Concierto a la evolución de la realidad económica, tal como ocurría con el anterior Concierto. Además, si la Comunidad Autónoma del País Vasco asume competencias, ello tiene efectos en el cupo provisional, ya que, como señala LARRAZABAL BASÁÑEZ, "no hay que olvidar tampoco que no se trata solamente de transferir o atribuir competencias sin más, sino de asegurar también una financiación adecuada de las mismas, porque transferir competencias (y por tanto responsabilidades) sin una adecuada financiación para las mismas tampoco es 'jugar limpio'. Y en el caso vasco, la adecuada financiación de los traspasos competenciales está directamente relacionada con el sistema de Concierto Económico y, por ello, debe seguirse el cauce previsto en el artículo 58 de la Ley del Concierto y en el artículo 11 de la vigente Ley de Cupo"[378].

La metodología actualmente vigente es la correspondiente a los años 2017 a 2021 (prorrogado para el 2022[379] y 2023, hasta que se apruebe la nueva Ley[380]) y fue aprobada por medio de la Ley 11/2017 de 28 de diciembre[381], determinando en ella la forma en que debe calcularse el cupo en el año base, así como su fórmula de actualización para el resto de los años del quinquenio. La aprobación de la actual Ley de Cupo fue un verdadero hito ya que, por discrepancias políticas, la última actualización

[378] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "El cumplimiento del Estatuto de…, *op. cit.,* pp. 325-326.

[379]https://www.elcorreo.com/economia/euskadi-pagara-1407-20211013160506-nt.html (última consulta el 6 de noviembre de 2021).

[380] https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-gobiero-euskadi-renuevan-ley-quinquenal-cupo-fija-aportacion-anual-1470-millones-20221117122416.html (última vista el 2 de enero de 2023).

[381] España. La Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, publicada en el *BOE*, núm. 316, de 29 de diciembre de 2017, p. 129564.

llevada a cabo hasta entonces fue la aprobada mediante la Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprobaba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011[382]. Es por ello por lo que la metodología para los años siguientes fue calculada utilizando los parámetros existentes en dicha Ley, prorrogado su aplicación automáticamente para el quinquenio 2012-2016.

Finalmente, cabe señalar que la Ley del Concierto Económico mantiene que el índice para efectuar la imputación con la que la Comunidad Autónoma del País Vasco debe participar en los gastos generales del Estado se determinará básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos en relación con el Estado y que dicho índice se señalará en la Ley de Cupo, aplicándose durante la vigencia de dicha ley. Pues bien, la Ley de Cupo, en cumplimiento del Concierto Económico, recoge que el cupo líquido del año base se determina por la aplicación del índice de imputación al importe total de las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma y mediante la práctica de los correspondientes ajustes y compensaciones, en los términos previstos en esa ley, siendo ese índice de imputación del 6,24%, que responde al peso de la renta relativa de Euskadi respecto de la renta global del conjunto del Estado, es decir, "refleja en teoría la participación de la economía vasca en la del conjunto de la Economía española"[383], si bien no ha cambiado desde 1981 por lo que es un reflejo meramente teórico y no real del peso relativo del País Vasco.

4.4.2.3. LOS ÓRGANOS DE RELACIÓN

En el capítulo III de la Ley del Concierto Económico se señalan cuáles son los órganos de relación[384] entre las administraciones vascas y la administración del Estado. Son tres: La

[382] España. Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011, publicada en el *BOE*, núm. 257, de 26 de octubre de 2007, p. 43602.

[383] MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *La Defensa Jurídica de…*, *op. cit.,* p. 141.

[384] Para ahondar más en los órganos de relación véanse: MUGURUZA ARRESE, J., "Esperando a la Junta Arbitral del Concierto Económico", *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, núm. 11, 2004, pp. 19-21; RUBÍ CASSINELLO, J.G., "Los Órganos del Concierto Económico"*,* en ALONSO ARCE, I. (coord.), *Comentarios al nuevo Concierto Económico vasco,* Ad Concordiam, Bilbao, 2003, pp. 255-270.

Comisión Mixta del Concierto (que sustituye a la Comisión Mixta del Cupo del Concierto de 1981), la Junta Arbitral[385] y la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa.

Señala el artículo 61 de la Ley del Concierto Económico que la Comisión Mixta del Concierto Económico estará constituida, tal como recoge también el artículo 41.2 2) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, por una parte, por un representante de cada Diputación foral y otros tantos del Gobierno vasco y, por otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado. Además, los acuerdos de la Comisión Mixta del Concierto Económico deberán adoptarse por unanimidad de todos sus miembros integrantes, manteniendo así el carácter bilateral y pactado que tiene el Concierto. Tiene atribuidas las siguientes funciones que se indican en el artículo 62 de la Ley del Concierto Económico:

"a) Acordar las modificaciones del Concierto Económico.

b) Acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria[386].

c) Acordar la metodología para el señalamiento del cupo en cada quinquenio.

d) Acordar el nombramiento y régimen de los componentes de la Junta Arbitral especificada en la sección 3.ª de este capítulo, así como lo referente a su funcionamiento, convocatoria, reuniones y régimen de adopción de acuerdos.

[385] No se debe confundir con la Comisión Arbitral, órgano estatutario que se establece en el artículo 39 del Estatuto de Gernika y constituido en 1996 mediante la Ley 13/1994, de 30 de junio, de desarrollo de la Comisión Arbitral, y que resuelve los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de cada uno de sus Territorios Históricos. España. Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral, publicada en el *BOE*, núm. 30, de 4 de febrero de 2012, p. 10019.

[386] El Lehendakari en funciones, Iñigo Urkullu, en una carta escrita el 3 de agosto de 2020 para el diario *El País* explica claramente que el límite de déficit para el País Vasco se debe consensuar en la Comisión Mixta del Concierto. Para leer el artículo: https://elpais.com/espana/2020-08-02/el-concierto-cuestion-de-responsabilidad.html?prm=enviar_email (última consulta el 28 de noviembre de 2020).

e) Todos aquellos acuerdos que en materia tributaria y financiera resulten necesarios en cada momento para la correcta aplicación y desarrollo de lo previsto en el presente Concierto".

Este órgano es el más importante de cara a interpretar el alcance del Concierto Económico, puesto que es el órgano máximo donde están representadas todas las administraciones y donde se debate y se acuerda todo lo relativo al Concierto Económico que no necesita adecuación legislativa. Es decir, todo aquello que encaje sin necesidad de modificación de la Ley del Concierto Económico es aprobado en este órgano, por lo que todo lo que concierne al ámbito financiero que no exceda los artículos 48-60 de la Ley 12/2002 es aprobado en este órgano. Ejemplo de ello son los acuerdos adoptados en la reunión de 30 de septiembre de 2020 mediante las cuales cambiará todo el panorama anterior en relación con el encaje de los Territorios Históricos y su capacidad de endeudamiento y de déficit, como se verá más adelante.

La Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, por su parte, es la manifestación del principio de coordinación en el plano orgánico[387] y es un órgano paritario compuesto por cuatro representantes de la Administración del Estado y otros cuatro de la Comunidad Autónoma designados por el Gobierno vasco, tres de los cuales lo serán a propuesta de cada una de las respectivas Diputaciones forales. Sus funciones están reflejadas en el artículo 64[388] de la vigente Ley del Concierto Económico.

[387] Véase la Disposición decimoquinta de la Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de julio de 1981 por la que se regulan los problemas transitorios de aplicación del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco, con la conformidad del Gobierno vasco y las Diputaciones forales, publicada en el *BOE*, núm. 181, de 30 de julio, p. 17415.

[388] Tras la modificación del Concierto Económico llevada a cabo por la Ley 10/2017 de 28 de diciembre, queda así: a) Evaluar la adecuación de la normativa tributaria al Concierto Económico con carácter previo a su publicación. A estos efectos, cuando, como consecuencia del intercambio de proyectos de disposiciones normativas especificado en el apartado Uno del artículo 4 del presente Concierto Económico, se efectuasen observaciones en relación con las propuestas contenidas en ellas, cualquiera de las instituciones y Administraciones representadas podrá solicitar, por escrito y de forma motivada, la convocatoria de esta Comisión, que se reunirá en el plazo máximo de quince días desde la solicitud de convocatoria, analizará la adecuación de la normativa propuesta al Concierto Económico e intentará, con anterioridad a la publicación de las correspondientes normas, propiciar que las instituciones y Administraciones representadas alcancen un acuerdo sobre las posibles discrepancias existentes en relación con el contenido de la normativa tributaria. b) Resolver las consultas que se planteen sobre la aplicación de los puntos de conexión contenidos en el presente Concierto Económico. Estas consultas se

Finalmente, como mecanismo de solución de conflictos, existe la Junta Arbitral[389] que estará integrada por tres miembros y cuyo nombramiento se formalizará por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda y Finanzas del Gobierno vasco y, por tanto, "no se produce ninguna intervención de las Instituciones Forales, lo cual hace que, a nuestro juicio, se trate de un órgano de control en el marco de coordinación *stricto sensu* de la Hacienda Foral por la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma"[390]. Los integrantes de la Junta Arbitral serán designados entre expertos de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio profesional en

trasladarán para su análisis junto con su propuesta de resolución en el plazo de dos meses desde su recepción, al resto de las Administraciones concernidas. En el caso de que en el plazo de dos meses no se hubieran formulado observaciones sobre la propuesta de resolución, esta se entenderá aprobada. De existir observaciones y no ser admitidas, podrá llegarse a un acuerdo sobre las mismas en el seno de la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa. En todo caso, transcurridos dos meses desde que dichas observaciones hayan sido formuladas sin llegar a un acuerdo sobre las mismas, la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, así como cualquiera de las Administraciones concernidas podrá proceder a trasladar el desacuerdo a la Junta Arbitral en el plazo de un mes. c) Resolver sobre las observaciones que se planteen relativas a las cuestiones del artículo 47 ter. d) Realizar los estudios que estimen procedentes para una adecuada articulación estructural y funcional del régimen autonómico con el marco fiscal estatal. e) Facilitar a las Administraciones competentes criterios de actuación uniforme, planes y programas de informática y articular y acordar los instrumentos, medios, procedimientos o métodos para la materialización efectiva del principio de colaboración y del intercambio de información. f) Analizar los supuestos o cuestiones que se han planteado en materia de inspección entre las Administraciones del Estado y las respectivas Diputaciones forales, así como los problemas de valoración a efectos tributarios. g) Emitir los informes que sean solicitados por el Ministerio de Hacienda, los distintos Departamentos de Hacienda del Gobierno vasco y de las Diputaciones forales y la Junta Arbitral. h) Cualquier otra relacionada con la aplicación y ejecución de este Concierto Económico en particular.

[389] El Reglamento de la Junta Arbitral se aprobó por 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, publicado en el *BOE*, núm. 14, de 16 de enero de 2008, p. 3067. y que posteriormente fue modificado por el Real Decreto 392/2022, de 24 de mayo, publicado en el *BOE*, núm. 124, de 25 de mayo de 2022, p. 71507. En cuanto a sus funciones tiene atribuidas las siguientes: "a) La resolución de los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre estas y la Administración de cualquier otra Comunidad Autónoma, en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos concertados y la determinación de la proporción correspondiente a cada Administración en los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto sobre Sociedades o por el Impuesto sobre el Valor Añadido. b) La resolución de los conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales. En particular, resolver las controversias cuya resolución competa primariamente a la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa y no lleguen a ser resueltas por esta por falta de acuerdo, tanto en relación con consultas referentes a la aplicación de los puntos de conexión contenidos en el Concierto Económico como en relación con los supuestos de coordinación de competencias exaccionadoras e inspectoras previstas en el artículo 47 ter del Concierto Económico. c) La resolución de las discrepancias que puedan producirse entre Administraciones respecto a la domiciliación de los contribuyentes".

[390] GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE, R., *El Ordenamiento político-administrativo…*, *op. cit.,* p. 321.

materia tributaria o hacendística y serán nombrados para un periodo de seis años, aunque, en caso de producirse una vacante, será cubierta siguiendo el mismo procedimiento de nombramiento, siendo el nuevo miembro nombrado por el periodo de mandato que restaba al que sustituye.

La Junta Arbitral[391] resolverá conforme a derecho, de acuerdo con los principios de economía, celeridad y eficacia, todas las cuestiones que ofrezca el expediente, hayan sido o no planteadas por las partes o los interesados en el conflicto, incluidas las fórmulas de ejecución y cabe decir que los acuerdos de la Junta Arbitral, sin perjuicio de su carácter ejecutivo, serán únicamente susceptibles de recurso en vía contencioso-administrativa ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo.

4.4.2.4. LAS MODIFICACIONES DEL CONCIERTO ECONÓMICO

La Disposición Adicional Segunda de la Ley del Concierto Económico establece cuáles son las directrices y los mecanismos que se deben seguir para la modificación del Concierto Económico. Señala que cualquier modificación del Concierto Económico se hará por el mismo procedimiento seguido para su aprobación, lo que significa que el carácter pactado que tiene el Concierto Económico se hace extensivo a cualquier modificación que se tenga que llevar a cabo en el seno de la Comisión Mixta del Concierto, para que luego, una vez que el texto modificado se apruebe en el Consejo de Ministros, se tramite por el procedimiento de lectura única en las Cortes Generales.

Igualmente, la Disposición señala que en el caso de que se produjese una reforma en el ordenamiento jurídico tributario del Estado que afectase a la concertación de los

[391] Sobre el citado órgano pueden verse: CASADO OLLERO, G., "La naturaleza, las funciones y el funcionamiento de la Junta Arbitral", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 49, 2015, pp. 55-70; DE LA HUCHA CELADOR, F., "Las relaciones entre las Juntas Arbitrales del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 49, 2015, pp. 71-92; MERINO JARA, I., "Concierto Económico y Junta Arbitral", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 49, 2015, pp. 93-120; MUGURUZA ARRESSE, J., "Antecedentes, génesis y evolución de la Junta Arbitral del Concierto Económico", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm., 2015, pp. 15-28; PALAO TABOADA, C., "¿Qué tiene de 'arbitral' la Junta Arbitral?", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 49, 2015, pp. 29-54; IZQUIERDO PÉREZ, L.J., "Aspectos controvertidos en los conflictos entre administraciones tributarias. La relevancia subyacente de la Junta Arbitral del Concierto Económico", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 20, 2020, pp. 113-140.

tributos, se produjese una alteración en la distribución de las competencias normativas que afecte al ámbito de la imposición indirecta o se crearan nuevas figuras tributarias o pagos a cuenta, se procederá por ambas administraciones, de común acuerdo, a la pertinente adaptación del presente Concierto Económico a las modificaciones que hubiese experimentado el referido ordenamiento.

Termina la Disposición también subrayando el cariz financiero que tiene el Concierto, ya que, tal como no ocurría con la Ley de 1981, hace mención explícita de ello, señalando que la correspondiente adaptación del Concierto Económico deberá especificar sus efectos financieros.

En este sentido, la actual Ley del Concierto Económico, durante estos 20 años de vigencia, ha sufrido las siguientes modificaciones y variaciones que han cambiado el curso del sistema:

– En primer lugar, mediante la Ley 28/2007, de 25 de octubre, por la que se modifica el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco[392], se introdujeron en la Ley del Concierto Económico las novedades que se dieron en el ordenamiento jurídico tributario del Estado. Se introdujo el régimen del grupo de entidades en la normativa reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido, se incrementaron las competencias normativas en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos se introdujo el sistema tributario estatal del Impuesto sobre el Carbón y de la devolución del Impuesto sobre Hidrocarburos a profesionales, agricultores y ganaderos en determinados supuestos. Además, se consideraba conveniente perfeccionar la colaboración entre el Estado y las instituciones del País Vasco en materia de intercambio de información para el cumplimiento de los Tratados Internacionales y, finalmente, se elevaron la cifra de

[392] España. Ley 28/2007, de 25 de octubre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 257, de 26 de octubre de 2007, p. 43598.

volumen de operaciones de los puntos de conexión en el Impuesto de Sociedades y en el IVA a siete millones de euros.

– En segundo lugar, mediante la Ley 7/2014, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo[393], por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco se sustituyó el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos por un tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos y se precisó la competencia para exigir la retención del gravamen especial sobre premios de loterías. También se incorporaban algunas mejoras técnicas y sistemáticas en el texto como son los puntos de conexión del Impuesto sobre la Renta de No Residentes y en la concertación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se incluyó un punto de conexión para las donaciones de derechos sobre inmuebles y se adaptaron el procedimiento de cambio de domicilio fiscal y la presentación de ciertas declaraciones informativas. Igualmente, se incluyeron modificaciones de aspectos institucionales del Concierto. Así, se intentaba agilizar la remisión a la Junta Arbitral de las consultas tributarias sobre las que no se había alcanzado acuerdo en la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa y se eliminaba la prohibición de designar por un nuevo mandato a los miembros de la Junta Arbitral, incorporando una previsión sobre el ejercicio de competencias en caso de conflictos planteados ante la Junta, que estaba contenida hasta ese momento solo a nivel reglamentario. Finalmente, se concertaron los siguientes impuestos: el Impuesto sobre el Juego, el Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica, el Impuesto sobre la Producción de Combustible Nuclear Gastado y Residuos Radiactivos Resultantes de la Generación de Energía Nucleoeléctrica y el Impuesto sobre el Almacenamiento de Combustible Nuclear Gastado y Residuos Radiactivos en Instalaciones Centralizadas, el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito y el Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero.

[393] España. Ley 7/2014, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 97, de 22 de abril de 2014, p. 31732.

– En tercer lugar, mediante la Ley 10/2017, de 28 de diciembre[394], se promulgaron las modificaciones del Concierto Económico acordadas el día 19 de julio de 2017 por la Comisión Mixta del Concierto Económico a fin de adaptarlo a los distintos cambios legislativos que se produjeron en la normativa estatal, introduciendo mejoras en la gestión tributaria y en la coordinación entre administraciones acordando la modificación de preceptos reguladores de los puntos de conexión en diversos impuestos y en especial en lo que se refiere a la regulación de grupos fiscales, al Impuesto sobre la Electricidad, a la opción de los no residentes para tributar por el IRPF así como la adaptación de la regulación del delito fiscal de acuerdo con el régimen establecido en el Código Penal. En el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido se actualizó, pasando de 7 a 10 millones de euros, la cifra de volumen de operaciones que sirve para delimitar la competencia para la exacción y la comprobación de estos impuestos. Finalmente, se acordó la concertación del Impuesto sobre el Valor de la Extracción del Gas, Petróleo y Condensados.

– Por último, el 15 de octubre de 2020 se aprobaron la Ley 4/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales[395] y la Ley 5/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre las Transacciones Financieras[396] en la que, en su Disposición Final Quinta y en la Disposición Final Cuarta, respectivamente, se señala que en el plazo de tres meses desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado se reunirá la Comisión Mixta del Concierto Económico con el País Vasco para adaptarlo al Concierto Económico. No se cumplió el plazo fijado para tal circunstancia, pero el 27 de julio de 2021, la Comisión Mixta del Concierto aprobó la concertación de estas tres figuras

[394] Véanse ALONSO ARCE, I., "Regularización de operaciones entre contribuyentes forales y de territorio común en la modificación del Concierto Económico de 2017: luces y sombras", Forum Fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, núm. 235, 2017, pp. 1-8; y ARMENTIA BASTERRA, J. "Comentario a las modificaciones introducidas en el Concierto Económico por el acuerdo de la Comisión Mixta de 19 de julio de 2017", Forum Fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, núm. 235, 2017. España. Ley 10/2017, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 316, de 29 de diciembre de 2017, p. 129539.

[395] España. Ley 4/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales, publicada en el *BOE*, núm. 274, de 16 de octubre de 2020, p. 88569.

[396] España. Ley 5/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre las Transacciones Financieras, publicada en el *BOE*, núm. 274, de 16 de octubre de 2020, p. 88581.

impositivas, además de las tasas de referencia de déficit y deuda del Gobierno vasco y las Diputaciones forales para el 2022[397]. Finalmente, la concertación de estos impuestos se dio a principios del año 2022 mediante la Ley 1/2022, de 8 de febrero, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco[398].

4.5. LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONCIERTO ECONÓMICO QUE INCIDEN EN SU ÁMBITO FINANCIERO

Las características singulares del Concierto Económico que inciden en su ámbito financiero se encuentran materialmente ubicadas en distintas secciones de la vigente Ley del Concierto Económico. En las próximas páginas se van a analizar, brevemente, estas características, que valdrán para que posteriormente en los próximos capítulos se pueda hacer un exhaustivo análisis del ámbito financiero del Concierto Económico.

Hay que tener en cuenta que el sistema de Concierto Económico es el instrumento que regula las relaciones financieras y tributarias entre el País Vasco y el Estado, por lo que se pueden distinguir entre los aspectos tributarios y financieros del sistema. Además, actualmente, la titularidad del derecho histórico del Concierto Económico no es exclusiva de los Territorios Históricos, sino que en ella participa, también, la Comunidad Autónoma. Esta no sustituye a los Territorios Históricos, sino que se une a ellos, y juntos asumen de forma mancomunada, dicha titularidad[399]. En el mismo sentido, la mención que se hace del País Vasco hay que entenderla "como conjunto institucional integrado por las Instituciones Comunes y Forales"[400].

[397] https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/71043-cmce-acuerda-concertacion-tres-impuestos-deuda-deficit-para-2022-del-gobierno-vasco-las-diputaciones-forales (última consulta el 28 de noviembre de 2021).
[398] España. Ley 1/2022, de 8 de febrero, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 34, de 9 de febrero de 2022, p. 16778.
[399] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Crisis y renovación…*, *op. cit.,* pp. 64 y ss.
[400] *Ibid.*, p. 73.

Las siguientes características que singularizan el ámbito financiero del sistema de Concierto Económico son[401]: el carácter paccionado, la gestión tributaria de los tributos concertados, el riesgo unilateral del País Vasco, el riesgo compartido entre las instituciones vascas y las potestades administrativas de las Diputaciones forales. Veamos cada una de ellas más detalladamente.

4.5.1. EL CARÁCTER PACCIONADO

A lo largo de la tesis se ha hecho referencia al carácter paccionado[402] que tiene el sistema de Concierto Económico desde su nacimiento. Esta apreciación se puede comprobar, actualmente, también a la hora de aprobar el texto legal del Concierto Económico, ya que el procedimiento para su aprobación es el de lectura única que se establece en el artículo 150 del Reglamento del Congreso[403] y en el artículo 129 del Reglamento del Senado[404].

Igualmente, la Disposición Adicional Segunda de la Ley del Concierto Económico señala que cualquier modificación del Concierto Económico se hará por el mismo procedimiento seguido para su aprobación y que en el caso de que se produjese una

[401] Para ahondar más en las características del Concierto Económico, véanse: ARANBURU URTASUN, M., *Provincias exentas. Convenio-Concierto. Identidad colectiva de la Vasconia peninsular (1969-2005),* Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia-San Sebastián, 2005; VV.AA., *Reflexiones sobre el Concierto Económico Vasco*, Real Sociedad Vascongada de Amigos del País*,* Bilbao, 2001; ALONSO ARCE, I., (coord.), *Comentarios al nuevo Concierto Económico vasco*, Ad Concordiam, Bilbao, 2003; ALONSO ARCE, I., *Reflexiones en torno a la renovación del Concierto Económico vasco,* Ad Concordiam, Bilbao, 2003; ALONSO ARCE, I., *El Concierto Económico vasco. La renovación de 2002. Fuentes documentales,* Ad Concordiam, Bilbao, 2003; MERINO JARA, I., "El Concierto Económico aspectos generales", *Revista Aranzadi Quincena Fiscal,* 2003, núm. 19, pp. 9-16.

[402] Véanse CAÑO MORENO, J., *Teoría institucional del Estatuto Vasco,* Universidad de Deusto, Bilbao, 1997, pp. 82-83; HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., "Fundamentos Históricos y políticos del Concierto Económico Vasco"*,* en RUBIO DE URQUÍA, G., y UNDA URZAIZ, J.I., (coord.), *El Concierto Económico vasco: actas V Semana Delegación en Corte de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País*, Madrid, 1997, pp. 23-31; HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., "Los derechos históricos y el principio pacticio", *Ius fugit. Revista interdisciplinar de estudios históricos-jurídicos,* núm. 15, Zaragoza, 2009, pp. 35-54.

[403] España. La Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Estado del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados, publicada en el *BOE*, núm. 55, de 5 de marzo de 1982, p. 5765.

[404] España. Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994, publicado en el *BOE*, núm. 114, de 13 de mayo de 1994, p. 14687.

reforma en el ordenamiento jurídico tributario del Estado que afectase a la concertación de los tributos, se hiciese una alteración en la distribución de las competencias normativas que afecten al ámbito de la imposición indirecta o se crearan nuevas figuras tributarias o pagos a cuenta, se procederá por ambas administraciones, de común acuerdo, a la pertinente adaptación del Concierto Económico a las modificaciones que hubiese experimentado el referido ordenamiento. De la siguiente manera MURILLO DE LA CUEVA se refiere al procedimiento a seguir para la aprobación de la Ley del Concierto, siendo el acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto (anteriormente Comisión Mixta del Cupo) *conditio sine qua non* para su aprobación. Indica que "el carácter meramente recepticio o formal de la Ley del Concierto Económico, como ley de aprobación que es, obliga so pena de inconstitucionalidad a que su presentación en fase de anteproyecto ante el Consejo de Ministros y su posterior remisión a las Cortes solo pueda realizarse si existe acuerdo formalmente adoptado en la Comisión Mixta de Cupo, ya que dicho acuerdo es el presupuesto de su validez"[405].

Por lo tanto, en el texto legal del Concierto Económico se refleja explícitamente su carácter paccionado[406]. De la misma forma, también el Tribunal Constitucional ha apreciado este carácter a la hora de indicar en su STC 76/1988, de 26 de abril, en su fundamento jurídico noveno que "no puede desconocerse que, históricamente, la determinación de las aportaciones de las Haciendas Forales a la estatal han venido realizándose mediante el sistema de conciertos, que implica un elemento acordado o paccionado, integrante del núcleo del régimen foral (y en forma casi exclusiva desde la Ley de 21 de julio de 1876) y que constituye, por tanto, parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse pervivencia de la foralidad". En la STC 179/1989, de 2 de noviembre[407], por su parte, en referencia al acuerdo que el Gobierno

[405] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Crisis y renovación…*, *op. cit.,* p. 82.

[406] "El carácter de pacto entre las dos Administraciones que tiene el Concierto Económico se reconoce desde el momento en que solamente por acuerdo mutuo es posible modificarlo", en GALARRAGA ALDANONDO, X., "El Estatuto de Autonomía para el País Vasco y el Concierto Económico", VV.AA., *La España de la Autonomías (pasado, presente y futuro),* Espasa-Calpe, Madrid, vol. II, 1981, pp. 483-509.

[407] STC 179/1989, de 2 de noviembre de 1989, publicada en el *BOE*, núm. 290, de 4 de diciembre de 1989, p. 19.

Foral de Navarra y el Gobierno central alcancen, indica que es "un requisito necesario para la ulterior tramitación del Convenio Económico como ley por las Cortes Generales, y la eventual aprobación —y efectiva creación de una norma— por estas". En el mismo sentido afirma el Tribunal Supremo en la sentencia de 28 de octubre de 1995 que el acuerdo entre las diferentes administraciones "es aprobatoria de un previo texto negociado concordado entre el Gobierno de la Nación y el de la Comunidad Autónoma"[408].

El foro para llegar al acuerdo entre las distintas administraciones se circunscribe a la Comisión Mixta del Concierto, donde se habla respecto al contenido material del actual Concierto Económico. Esto hace que ninguna de las partes unilateralmente pueda modificar aspectos del Concierto Económico, siendo este el órgano donde se tendrá que debatir y acordar los aspectos que tengan que ver con el Concierto Económico.

Así, también se ha pronunciado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo al entender que el carácter paccionado que tiene el sistema niega la posibilidad de la modificación unilateral de la Ley del Concierto Económico. Así, por ejemplo, mediante el Real Decreto 675/1993, de 7 de mayo[409] se procedió a modificar el artículo 142 del reglamento Notarial que obedecía a la superación de las distorsiones que la reducción del tipo de gravamen en el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados llevada a cabo por las Diputaciones forales del País Vasco producía en relación con las demás Comunidades Autónomas. El recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Diputación Foral de Araba/Álava contra esa modificación hizo que el Tribunal Supremo en su sentencia de 28 de octubre de 1995[410] cerrase la puerta a la unilateralidad de alguna de las partes a la hora de intentar modificar el Concierto Económico sin la voluntad de la otra parte, puesto que entendió que la modificación del reglamento Notarial perseguía una

[408] Fundamento jurídico 9 de la STS 510/1993 de 28 de octubre de 1995.
[409] España. Real Decreto 675/1993, de 7 de mayo, por el que se modifica el artículo 142 del Reglamento Notarial, publicado en el *BOE*, núm. 110, de 8 de mayo de 1993, p. 13778.
[410] En el fundamento jurídico noveno de la STS 510/1993 de 28 de octubre de 1995 se señala que "la modificación reglamentaria implica una alteración fáctica del punto de conexión del tributo prevista en el concierto, de tal modo que se modifica la ley reguladora de este régimen fiscal por un procedimiento diverso al legalmente establecido".

modificación del ámbito fiscal o tributario alterando, "d*e facto,* de forma unilateral el punto de conexión, es decir, el artículo correspondiente de la Ley del concierto económico con el País Vasco, sin haber solucionado este problema a través de los mecanismos coordinadores previstos en la Constitución, en el propio Estatuto de Autonomía y en la Ley del concierto, que exigen la vía del pacto para modificar lo previamente pactado o, en todo caso, cuando el desarrollo del pacto sea contrario al mismo o a la Constitución la vía de los recursos ante los Tribunales de Justicia o, en su caso, ante el Tribunal Constitucional"[411].

Asimismo, este carácter paccionado también se puede ver en la composición de otro órgano de relación que tiene el sistema de Concierto Económico, a saber, la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, puesto que es bilateral al estar integrado por miembros designados por las administraciones vascas y central. Esto hace que sus decisiones también tengan que ser, previamente, pactadas entre los diferentes miembros.

Por lo que se refiere propiamente al ámbito financiero del Concierto Económico, el carácter paccionado se extiende a las Leyes quinquenales de cupo. Esto se desprende de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, cuando dice que "en el caso de que se produjese una reforma del régimen de cesión de tributos del Estado o una modificación sustancial en los Presupuestos Generales del Estado como consecuencia de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales, se reunirá la Comisión Mixta del Concierto Económico para analizar y determinar, si procede, la revisión del cupo líquido del año base del quinquenio y/o del índice de actualización del mismo, surtiendo en su caso la revisión efectos a partir del año en que se produzca dicha reforma".

La concertación de nuevos tributos puede ocasionar que la capacidad financiera de las administraciones vascas aumente o disminuya, puesto que la recaudación de esos

[411] RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., "La inconstitucionalidad de las modificaciones unilaterales…, *op. cit.,* pp. 335.

tributos, desde ese momento, recaerá sobre las Diputaciones forales y su gestión hará que haya más o menos ingresos públicos.

Si antes de la concertación ese tributo ya existía y lo venía recaudando el Estado en el País Vasco, una vez concertados, esos tributos dejarían de ser un tributo no concertado para el País Vasco, y, por ende, dejaría de ser una compensación en el cupo, sin que el Estado deba compensar esa cantidad. En un primer momento, puede que lo recaudado y la posible compensación fuera la misma cantidad, por lo que financieramente el resultado sería el mismo. Es decir, por poner un ejemplo, si la recaudación por un impuesto concertado asciende a 100 y la compensación que se aplicaría por no ser un impuesto concertado sería de 100, la capacidad financiera del País Vasco se mantendría. Las consecuencias prácticas se verían en los siguientes ejercicios puesto que, si el País Vasco recauda por esos tributos 120 y la compensación hubiese sido de 100, la capacidad financiera del País vasco aumentaría en 20, aunque por el contrario también puede darse que el País Vasco recaude 80 y que la compensación hubiera sido de 100, disminuyendo de esa forma la capacidad financiera del País Vasco. Por lo tanto, es importante que, si existiera una reforma tributaria, esta no sea de carácter unilateral; es decir, debiera haber voluntad de las instituciones vascas y central, puesto que la reforma tiene consecuencias económicas.

Igualmente, a la hora de aprobar los cupos líquidos definitivos de los diferentes ejercicios es necesario que exista acuerdo entre las diferentes partes, puesto que su liquidación se realiza en la Comisión Mixta del Concierto, por lo que, si alguna de las partes no muestra conformidad con las cantidades a liquidar, el acuerdo no se da. Esto ocurrió con las liquidaciones del cupo de los años posteriores a la aprobación de la Ley quinquenal para el periodo 2007-2011, situación que, como se verá más adelante, se arregló en la reunión de la Comisión Mixta del Concierto de 2017.

Los acuerdos relativos a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuestión que se analizará más adelante, también son establecidos en la Comisión Mixta del Concierto Económico siempre teniendo en cuenta el principio de pacto que subyace al sistema.

De la misma forma, a la hora de transferir competencias al País Vasco, hay que acordar el valor de esa competencia transferida para el cálculo del cupo, ya que la competencia pasar a ser una carga asumida por el País Vasco. Ese acuerdo se tiene que dar entre el Gobierno vasco y el Gobierno central, tal como se hace, y como se verá, con las inversiones de las obras del Tren de Alta Velocidad vasca (en adelante, TAV).

Este principio, finalmente, cabe decir que opera de la misma manera en las relaciones interiores de la Comunidad Autónoma, porque el pacto es la sustancia del sistema de Concierto Económico.

4.5.2. LA AUTONOMÍA EN LA NORMACIÓN Y EN LA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LOS TRIBUTOS CONCERTADOS

El Concierto Económico reconoce a las Diputaciones forales la facultad de la exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos concertados configurando así "un nivel elevado de autonomía fiscal solamente superado por aquellos países federales donde la armonización tributaria es más débil que en el sistema del Concierto y la superposición de fuentes es la regla general"[412]. Hay que señalar que esta gestión "no consiste en una cesión por parte de la Administración del Estado, sino que una potestad propia que se ejerce, en su caso, en colaboración con otras Administraciones Tributarias"[413]. De esta forma, las Diputaciones forales obtienen los ingresos provenientes de los tributos concertados y con ello (y con otros recursos públicos) se hace frente al pago del cupo correspondiente, por lo que una mejor o mayor recaudación de los tributos concertados afecta positivamente a la capacidad financiera de las administraciones vascas, ya que el cupo no depende de la recaudación que obtengan las Diputaciones forales. Así pues, si la recaudación aumenta, tras el pago del cupo correspondiente, los ingresos que tendrán las administraciones vascas serán mayores, y, por el contrario, si la recaudación disminuye, tras el pago de la cantidad de

[412] LARREA ANGULO, P., "El Modelo Financiero del Concierto Económico"*, Ekonomiaz*, núm. 19, 1991, p. 35.
[413] LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., *El Concierto Económico*, IVAP, Oñati, 1995, p. 40.

cupo, los ingresos que a las administraciones vascas quedan serán menores, por lo que habrá menos recursos para hacer frente al gasto público de las administraciones vascas.

Asimismo, la capacidad normativa incide indirectamente en el ámbito financiero del sistema, pues mediante la normación y gestión de los tributos las diferentes administraciones vascas pueden prever los ingresos que pueden obtener para hacer frente a sus gastos, pues la presión fiscal que a los contribuyentes se les va a aplicar y el esfuerzo fiscal que estos hagan será consecuencia directa de la aplicación de las diferentes normas forales tributarias, por lo que tener autonomía normativa y gestionar los diferentes tributos hace que el País Vasco pueda disponer de políticas financieras sin más limitaciones que las diferentes leyes del ordenamiento jurídico puedan establecer.

Por lo tanto, la gestión que las Diputaciones forales hagan de los tributos concertados incide positiva o negativamente en la capacidad financiera de las diferentes instituciones vascas.

4.5.3. EL RIESGO UNILATERAL DEL PAÍS VASCO

Es una de las características básicas del sistema de Concierto Económico, que tiene que ver con que el Estado no participa de la recaudación obtenida por las instituciones vascas ni tampoco asume la cobertura de los gastos públicos si el País Vasco no puede hacer frente a sus obligaciones. La configuración de la concertación de los distintos tributos conlleva que el Estado recibe la aportación de un cupo global del País Vasco, además de la recaudación de los tributos no concertados, como contribución a todas las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco. El resto de los ingresos tributarios recaudados por las instituciones vascas se reparten entre ellas (a saber, Gobierno vasco, diputaciones y ayuntamientos) para hacer frente a los gastos públicos de estas administraciones. LÁMBARRI y LARREA señalan que “la contribución a las cargas generales no asumidas no se efectúa en función de los ingresos recaudados, sino que dependen de unas variables exógenas al País Vasco: los gastos contenidos en

los Presupuestos Generales del Estado para esas competencias"[414] e indican que "el Cupo es una obligación económica del País Vasco que se produce independientemente del resto de derechos y obligaciones económicas que se deriven de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma"[415], sintetizando así la idea de riesgo unilateral.

El cupo, por ende, no depende de un excedente que resulta de la recaudación y de los gastos efectuados por la Comunidad Autónoma del País Vasco, no depende de la mejor o peor gestión de las administraciones vascas, sino que depende de las necesidades del Estado; es decir, de sus cargas generales no asumidas. Si las haciendas vascas recaudan más de lo previsto por sus tributos concertados, las administraciones vascas tendrán más ingresos para hacer frente a sus gastos públicos incluido el pago del cupo y, en cambio, si recaudan menos de lo previsto, tendrán menos ingresos tributarios que no serán compensados por el Estado y deberán hacer frente al pago del cupo en los términos establecidos en la Ley quinquenal y en la cuantía que resulte tras la aplicación de la metodología del cálculo del cupo. Asimismo, si el País Vasco no puede hacer frente a sus gastos públicos no le quedaría más remedio que utilizar la figura del endeudamiento para ello, por lo que su capacidad de endeudamiento debería ser diferente a la que tienen las administraciones de régimen común.

A consecuencia de la pandemia originada por la COVID-19, la recaudación de las Haciendas vascas disminuyó en 2020 en un 9,8%[416], casi 2.000 millones de euros menos de lo presupuestado (la bajada fue estimada en un 20% por el Gobierno vasco a principios de la pandemia y de un 13,3% calculado en octubre por el Consejo Vasco de Finanzas). Ello supuso que tanto el Gobierno vasco como las Diputaciones forales también, para el mantenimiento de los servicios públicos que prestan y, en

[414] LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., *El Concierto Económico*, …, *op. cit.,* pp. 40-41.

[415] LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., *El Cupo*, IVAP, Oñati, 1994, p. 56.

[416] https://www.expansion.com/pais-vasco/2021/01/26/6010720ee5fdea543e8b461b.html (última visita el 25 de junio de 2022).

consecuencia, para poder hacer frente al pago del cupo, tuvieron que endeudarse, activando los mecanismos financieros que el Concierto Económico les permitía para ello.

Teniendo en cuenta la singularidad del Concierto Económico, los mecanismos financieros se tienen que activar, negociar, concretar y acordar en el seno de la Comisión Mixta del Concierto donde además del Gobierno vasco, participa el Gobierno de España y las respectivas Diputaciones forales.

De la misma forma, en el siguiente capítulo, a la hora de analizar el principio de autonomía financiera de las instituciones vascas, se abordará este principio, ya que el TJCE ha dejado claro que esa merma de ingresos no puede financiarse por parte del Estado si pretendemos que el sistema de Concierto Económico no sea una ayuda de Estado ilegal, contraria al Derecho de la Unión Europea.

El riesgo unilateral obliga a las administraciones vascas a ser lo más eficaces que puedan porque, en caso contrario, tendrían menos recursos para sufragar los gastos públicos, que el Estado nunca compensaría.

Por lo tanto, es responsabilidad de las instituciones vascas gestionar sus ingresos, así como sus gastos, partiendo, como se verá, del cumplimiento de las reglas fiscales que de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera emanan, garantizando, también, la adecuada tutela financiera de las entidades locales.

4.5.4. EL RIESGO COMPARTIDO ENTRE LAS INSTITUCIONES VASCAS

La Comunidad Autónoma del País Vasco se articula dentro del Estado siguiendo las directrices marcadas para ello en la Constitución española. Se ha afirmado que el legislador se preocupó más en organizar la nueva estructura administrativa del Estado sin tener en cuenta la financiación que ello supondría para las nuevas instituciones que se creasen a partir de la promulgación de la Constitución española de 1978. De esta manera, señala MARTÍN REBOLLO que la Constitución española “ni estableció el mapa autonómico, ni impuso un listado de competencias obligadas a las CC.AA., ni prefiguró

su organización"[417], aunque, al amparo de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, el País Vasco se constituyó en Comunidad Autónoma.

Como la financiación propia del País Vasco está regulada mediante el sistema de Concierto Económico y a raíz de que el pago del cupo hay que hacerlo por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en concepto de cargas no asumidas por este, el Gobierno vasco, los diferentes ayuntamientos vascos y las Diputaciones forales de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba/Álava, todos estos niveles administrativos, responden solidariamente de tal contribución al Estado.

De esta forma, la buena o la mala gestión de la utilización de los mecanismos del Concierto Económico corresponden exclusivamente al País Vasco en su totalidad; es decir, al Gobierno vasco, a las Diputaciones forales y a los ayuntamientos vascos. Esta característica, el llamado riesgo unilateral del sistema de Concierto Económico al que se ha referido previamente, tiene su consecuencia directa en la capacidad económica y financiera de los diferentes niveles de administración, siendo las distintas administraciones solidarias entre sí a la hora de hacer frente al pago del cupo.

Esta característica, que tampoco tiene parangón con el sistema de régimen común, es el llamado riesgo compartido de las administraciones. Así pues, una buena o mala gestión de las diferentes administraciones a la hora de aplicar o utilizar los mecanismos que el Concierto Económico prevé para las distintas administraciones vascas no tiene consecuencias a la hora de hacer frente a la contribución de las cargas no asumidas por el País Vasco. En el supuesto de que una mala gestión suponga una merma en la recaudación de los tributos por parte de las diferentes Diputaciones forales, no va a disminuir la cuantía que el País Vasco tenga que abonar por el concepto de cupo (riesgo unilateral) y, en consecuencia, las diferentes administraciones vascas tendrán menor capacidad de ingreso que deberán asumir (riesgo compartido).

[417] MARTÍN REBOLLO, L., "Estudio preliminar. La Constitución de 1978 elaboración, significado e incidencia en el ordenamiento jurídico general", *Constitución Española, 25 aniversario,* Thomson-Aranzadi, Cizur Mayor, 2003, p. 24.

Este criterio de riesgo compartido afecta a los distintos niveles de administración que hay en la Comunidad Autónoma del País Vasco, por lo que los recursos que el Gobierno vasco tiene, así como los que tienen las Diputaciones forales y los ayuntamientos, dependen de los recursos disponibles de los tres Territorios Históricos.

Tras la recaudación por parte de las Diputaciones forales de sus ingresos tributarios en sus respectivos Territorios Históricos se reúne el Consejo Vasco de Finanzas[418] que, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado, aprueba la determinación de las aportaciones [419] de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco (al Gobierno vasco) mediante el llamado modelo de distribución vertical de recursos basándose en las normas establecidas en la anteriormente mencionada Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2022-2026[420].

Igualmente, se calcula la distribución de las aportaciones entre los Territorios Históricos mediante el modelo de distribución horizontal básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico y ponderado de forma inversamente proporcional a la relación entre el esfuerzo fiscal de cada territorio histórico y el esfuerzo fiscal medio en el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

[418] Es un órgano interinstitucional que se ha constituido por el artículo 28 de la LTH a los efectos de coordinar la actividad financiera de los Territorios Históricos y de su sector público con la Hacienda General del País Vasco y está compuesto por 9 miembros, 3 designados por el Gobierno vasco, tres designados por las Diputaciones forales (uno por cada una de ellas) y tres representantes de los municipios (uno por cada Territorio Histórico). Para ahondar más en la cuestión, véase ARRATIBEL ARRONDO, J.A., "Análisis de la naturaleza jurídica del Consejo Vasco de Finanzas Públicas"*, Auditoría Pública*, núm. 53, Sevilla, 2011, pp. 71-84.

[419] Sobre este tema ver, ANSOATEGUI FERNÁNDEZ DE ARROYABE, I., *La distribución de recursos entre las haciendas del País Vasco, Treinta y seis años de historia y una propuesta,* Ad Concordiam, 2018; ANSOATEGUI FERNÁNDEZ DE ARROYABE, *Recursos, gasto y deuda del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales,* IVAP, Oñati, 2022.

[420] Esta norma deroga la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2007-2011 y que fue prorrogada desde entonces hasta finales de 2021.

Tras especificar la cuantía que a cada Territorio Histórico le corresponde en virtud del modelo de distribución horizontal, cada Diputación Foral establece anualmente en sus Presupuestos Generales el crédito correspondiente a la participación de los tributos concertados por parte de los Ayuntamientos. El artículo 21 de la Ley de Aportaciones vigente establece que los órganos forales de los Territorios Históricos, sin perjuicio de sus facultades reconocidas en el Concierto Económico y la LTH, utilizarán el criterio de riesgo compartido al establecer anualmente la participación de las entidades locales en los ingresos concertados correspondientes a los Territorios Históricos.

Cada Territorio Histórico regula su fondo para lo que se distribuyen las aportaciones que las Diputaciones forales realizan a los municipios de su territorio para la participación en el resultado de la gestión de los tributos concertados[421].

No obstante, estos tres fondos tienen en común que la distribución de las aportaciones se realiza teniendo en cuenta también el riesgo compartido. Son esclarecedoras las palabras de GÓMEZ URTEAGA al hablar del Fondo Foral de Financiación Municipal de Gipuzkoa indicando que "tanto la Diputación foral como los ayuntamientos comparten las posibles ganancias o pérdidas resultantes de la aplicación del modelo de cupo y aportaciones"[422].

De la misma forma, a la hora de hablar de la financiación de las entidades locales del País Vasco hay que diferenciar dos niveles de aproximación que RUBÍ CASINELLO señala: "las especialidades del sistema de financiación del País Vasco, basado en el Concierto Económico obligan, a la hora de profundizar en el régimen de participación de los entes locales en los recursos concertados, a distinguir dos niveles de aproximación. En primer lugar, la participación de los entes locales en cada uno de los Territorios Históricos y, en segundo lugar, la distribución de la anterior participación entre los entes locales en el marco territorial de aquellos. Ello es debido, por un lado, a la atribución con carácter

[421] En el caso de Bizkaia se denomina a este fondo Udalkutxa, en Gipuzkoa Fondo Foral de Financiación Municipal y en Araba/Álava Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava.
[422] GÓMEZ URTEAGA, M., "Fondo Foral de Financiación Municipal: Concepto y cálculo de la dotación", *Udalgida 1*, Gipuzkoa, enero 2004, p. 17.

exclusivo a los órganos forales de la competencia para determinar la participación municipal en los recursos derivados del Concierto Económico y, por otro, a las especiales consecuencias que se derivan de la metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la comunidad autónoma"[423].

Asimismo, la LTH establece en su Disposición Adicional Segunda que el conjunto de los municipios tiene garantizado un nivel de recursos no inferior al que le pudiera corresponder por aplicación de la legislación de régimen común y desde 2016 también hay que tener en cuenta lo que señala el Título IX de la LILE respecto a la financiación de las entidades locales.

Finalmente, cabe indicar que, una vez aplicado el método de la distribución vertical entre el Gobierno vasco y las distintas Diputaciones forales y el método horizontal entre estas últimas, el riesgo compartido no es de aplicación para los recursos del Gobierno vasco ni para el Estado, ya que "el modelo del Fondo Foral de Financiación Municipal determina la distribución de los recursos del Territorio Histórico entre Diputación y ayuntamientos y no afecta, por tanto, al volumen de financiación del Gobierno vasco ni del Estado. Es decir, que cualquier cambio que se introduzca en el modelo del Fondo para favorecer a uno de los dos niveles institucionales del Territorio (Diputación o ayuntamientos) implica necesariamente perjudicar al otro[424].

Esto quiere decir que los ingresos existentes son finitos y tras hacer frente al pago del cupo, se reparten los ingresos restantes entre los tres niveles de administración del País Vasco, aunque, una vez realizado el reparto, las aportaciones que las Diputaciones forales realizan a los distintos ayuntamientos no perjudican, ni benefician al Gobierno vasco ni al Estado, ya que el primero se ha tenido que contentar con la aportación que recibe tras la negociación llevada a cabo en el marco del Consejo Vasco de Finanzas, y el

[423] RUBÍ CASINELLO, J.G., "La financiación municipal en el País Vasco y la Ley de Instituciones Locales de Euskadi"*, Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 52, 2016, p. 120-121.
[424] GÓMEZ URTEAGA, M., "Fondo Foral de Financiación Municipal: Concepto…, *op. cit.,* p. 18.

segundo ha sido el primero en recibir su aportación vía cupo negociado en la Comisión Mixta del Concierto Económico y en virtud de la Ley de Cupo.

4.5.5. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

La Disposición Adicional Tercera de la Ley del Concierto Económico señala que las Diputaciones forales de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa tendrán las facultades que en el orden económico y administrativo[425] les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 y que, en virtud del proceso de actualización general del régimen foral previsto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución se consideran subsistentes, sin perjuicio de las bases a que hace referencia el artículo 149.1.18.ª de la Constitución. Así mediante esta fórmula tradicional, plasmada en todos los Conciertos Económicos que ha habido desde entonces, se han confirmado las competencias especiales en materia administrativa que las Diputaciones vascas poseen –y han poseído en la historia tal como se ha hecho alusión en el segundo capítulo– junto con las potestades normativas y de gestión tributaria y financiera. PORRES ha afirmado que "el Concierto ha dispuesto de una vis atractiva que conlleva, en razón de la autonomía fiscal y financiera, el reconocimiento de potestades administrativas distintas de las económico-financieras"[426].

Lo cierto es que la remisión que se hace al texto legal de 1906 no desvela la relación de facultades concretas que las Diputaciones vascas detentan, algo que en la STC 11/1984 de 2 de febrero queda así también plasmado, al señalar que "manifiesta el propio representante del Gobierno vasco que la escasez de bibliografía sobre emisiones de deuda u otro tipo de endeudamiento y sobre la autonomía financiera de las Diputaciones vascas con anterioridad a 1906 dejan sin la necesaria respuesta las

[425] Sobre las potestades administrativas, a las que se ha hecho referencia en el segundo capítulo de la tesis, pueden consultarse: AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Facultades de las Diputaciones Vascongadas como…, op. cit.*; DE ESTECHA Y MARTÍNEZ, J.M., *Régimen Político y Administrativo de las Provincias Vasco Navarras,* Clásicos de la Hacienda Foral, Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 1997; y DE VICARIO Y PEÑA, N., *Los Conciertos Económicos... op. cit.*

[426] PORRES AZKONA, J., *Política y Derecho…*, *op. cit.,* p. 164.

cuestiones referentes a cuáles eran las facultades reconocidas en el indicado artículo 15".

Para determinar cuáles son las posibles facultades que detentan las Diputaciones, ENDEMAÑO ARÓSTEGUI ha intentado hacer un breve recopilatorio de las remisiones que los anteriores Conciertos Económicos han realizado para indagar sobre las atribuciones al que se refiere el artículo 15 y ha indicado lo siguiente:

"(…) El anterior Concierto Económico, aprobado por Real Decreto de 1 de febrero de 1894, contiene, en su artículo 14, un texto sustancialmente idéntico al transcrito (tampoco concreta las atribuciones). Retrocediendo en la sucesión de conciertos económicos, el anterior (el segundo) fue aprobado por la Ley de 29 de junio de 1887, cuyo artículo 14 establece que 'para el cumplimiento de las obligaciones anteriormente consignadas, las Diputaciones de las tres provincias se consideran investidas, no solo de las atribuciones establecidas en la Ley Provincial, sino de las que con posterioridad al Real Decreto de 28 de febrero de 1878 han venido disfrutando'. (…) Este precepto incorpora una precisión de interés: se refiere a las atribuciones que las diputaciones vascas han venido disfrutando con posterioridad al Real Decreto de 28 de febrero de 1878, que es el que aprueba el primer Concierto Económico con las provincias vascongadas.

Así pues, las atribuciones que tenemos que desvelar son las que las diputaciones vascas vienen ejerciendo durante la vigencia del régimen de conciertos. (…) El primer Concierto Económico no contiene mención expresa alguna sobre la pervivencia de supuestas atribuciones preexistentes, de orden económico o administrativo, de las diputaciones vascas. Por otra parte, en los textos de los cuatro primeros Conciertos Económicos que hemos mentado no hay referencia alguna a los municipios. (…) La Real Orden de 8 de junio de 1878 tuvo una vida azarosa, pero lo cierto es que no se dejó de aplicar y fue declarada vigente, en su integridad, en aplicación de la disposición transitoria cuarta de la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882, por la Real Orden de 8 de agosto de 1891. Por la vía de la remisión del artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 a las 'atribuciones que vienen ejerciendo'; idéntica a la contenida en el artículo 14 del

anterior Concierto Económico, aprobado por Real Decreto de 1 de febrero de 1894; la remisión de este a la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882 y la interpretación de la disposición transitoria cuarta de esta como referida a las atribuciones conferidas a las diputaciones vascas por la Real Orden de 8 de junio de 1878 (confirmada posteriormente por las de 13 de diciembre de 1882 y 8 de agosto de 1891), llegamos a la conclusión de que son estas, además de las contenidas en el propio Concierto Económico, las que refiere la disposición adicional tercera del Concierto Económico. (…) Las citadas atribuciones pueden clasificarse básicamente en los siguientes tres bloques: a) la tutela financiera de los municipios y demás entidades locales; b) la potestad tributaria para establecer, regular y gestionar tributos; y c) acordar sobre los medios de cubrir los Ayuntamientos y las Corporaciones provinciales sus atenciones"[427].

Por lo tanto, se puede afirmar que las atribuciones a que se refiere la Disposición Adicional Tercera, al hacer la remisión al texto legal de 13 de diciembre de 1906, son, al menos, que las facultades de tutela financiera de los municipios competen a las Diputaciones forales vascas, tal como se verá en un capítulo posterior, que la potestad tributaria (y financiera) es también competencia foral y, finalmente, que las Diputaciones forales vascas ejercen sus potestades normativas y ejecutivas en el marco de la legislación de régimen local vigente en cada momento; por ejemplo, remitiendo a los ayuntamientos circulares ordenadas para dirigir la actividad municipal en la recaudación de ingresos no tributarios.

4.5.6. EL PRINCIPIO DE CAPACIDAD

El País Vasco financia las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma mediante el principio de capacidad que se establece en el artículo 31.1 de la Constitución española[428]. De esta forma, la contribución que se hace mediante el cupo

[427] ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M., "Los derechos históricos en el régimen de conciertos económicos. Su proyección en el orden económico y administrativo de los municipios", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, INAP, núm. 317, Madrid, septiembre-diciembre 2011, pp. 182-193.

[428] El artículo 31. 1 de la Constitución española indica que "Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio".

tiene en cuenta la renta generada por el País Vasco, puesto que el índice de imputación del cupo está en el 6,24% y este representa el porcentaje de la renta de los Territorios Históricos en relación con el Estado. El País Vasco contribuye al Estado en función del principio de capacidad que representan los territorios vascos en el conjunto del Estado[429]. Es decir, la captación de los recursos para hacer frente al gasto público de las administraciones se hace en función de la capacidad que tienen los contribuyentes, debiendo pagar más el que más recursos tiene, tal como el artículo 31 de la CE establece, y reasignando el gasto público en función de las necesidades que la ciudadanía tiene. Por lo tanto, nada tiene que ver con la recaudación tributaria que haga el País Vasco en su conjunto, pues una subida o baja de ingresos tributarios no afecta a la aportación que tiene que hacer el País Vasco en concepto de cupo. De esta manera, el índice de imputación es acorde a la Constitución española y el País Vasco hace frente a sus compromisos de pago del cupo por medio de la capacidad económica de sus contribuyentes, sin que el Estado (u otras Comunidades Autónomas) pueda alegar la vulneración del principio de capacidad económica.

Al descansar sobre la capacidad económica del País Vasco el cálculo de la aportación a los gastos generales del Estado, este principio explica la razón de un pago al Estado independiente de la recaudación obtenida por las Haciendas forales, y determinado por la riqueza relativa de Euskadi en relación con la del Estado. Debemos ligar, por tanto, este principio y el de riesgo unilateral propio del sistema de Concierto Económico. Uno explica el otro. Sin embargo, el principio de capacidad también exige la mayor autonomía financiera posible para las Administraciones vascas puesto que deben hacer frente a sus gastos públicos con su capacidad económica, y deben, cuando sea necesario como en la coyuntura económica actual, estar dotadas de instrumentos flexibles que les

[429] El artículo 53.2 de la Ley 12/1981 del Concierto Económico establecía lo siguiente: "Uno. Los índices para efectuar las imputaciones a que se refieren los artículos cincuenta, cincuenta y uno y cincuenta y dos anteriores se determinará básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos. Dos. Dichos índices, en su expresión conceptual, se señalarán en la Ley del Cupo y se aplicarán durante la vigencia de ésta, sin perjuicio de su distinta valoración anual". Mientras que el artículo 57 de la vigente Ley, su redacción varía un poco, al sostener que "Uno. Los índices para efectuar las imputaciones a que se refieren los artículos 52, 55.dos y 56 anteriores se determinarán básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos en relación con el Estado. Dos. Dichos índices se señalarán en la Ley de cupo y se aplicarán durante la vigencia de ésta".

permitan endeudarse con límites más generosos que los fijados para las demás comunidades autónomas o entidades locales de régimen común.

Así pues, el sistema se diferencia de las Comunidades Autónomas de régimen común, pues en ellas se aplica el principio de necesidad que tiene en cuenta las diferentes necesidades de financiación que tienen las Comunidades Autónomas. Para ello, tal como se ha indicado antes, mediante la Ley 22/2009, se van a regular los diferentes recursos que les proporciona el Estado para sufragar sus gastos públicos. Sin embargo, la financiación autonómica, no es del agrado de todas las Comunidades al entender que, por una parte, entre ellas hay desigualdades excesivas en la financiación y por otra, incluso, porque lo comparan con los recursos que provee a los territorios forales[430].

4.5.7. LOS PRINCIPIOS FINANCIEROS DEL CONCIERTO ECONÓMICO: EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY DEL CONCIERTO ECONÓMICO

Las relaciones financieras del Concierto Económico se encuentran establecidas en el Capítulo II de la vigente Ley del Concierto Económico, en el que además de indicar las normas generales que deben inspirar al conjunto de flujos financieros y presupuestarios que completan las relaciones entre el País Vasco y el Estado, se señalan los principios financieros que rigen el sistema, además de indicar cuál es la metodología de determinación del cupo. Los principios financieros que rigen el sistema, que se analizarán detenidamente a partir del siguiente capítulo, se establecen en el artículo 48 de la norma y, tal como se ha señalado anteriormente, son una novedad respecto a los Conciertos Económicos anteriores. La Ley del Concierto Económico no los desarrolla, y solamente hace alusión a estos.

[430] Véase VV.AA., "Financiación Autonómica de Régimen Común: Una reforma necesaria", en Consejo General de Economistas, Madrid, junio de 2016, pp. 1-24.

Así dice el artículo 48:

> "Las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco se regirán por los siguientes principios:
>
> Primero. Autonomía fiscal y financiera de las instituciones del País Vasco para el desarrollo y ejecución de sus competencias.
>
> Segundo. Respeto de la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.
>
> Tercero. Coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria.
>
> Cuarto. Contribución del País Vasco a las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma, en la forma que se determina en el presente Concierto Económico.
>
> Quinto. Las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de Entidades locales corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común".

En los próximos capítulos se verá el alcance de cada uno de los principios financieros puesto que se hará un análisis pormenorizado de cada uno de ellos.

CAPÍTULO V. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA TRIBUTARIA Y FINANCIERA DE LAS INSTITUCIONES VASCAS

5.1.INTRODUCCIÓN

La Hacienda Autónoma del País Vasco la componen la Hacienda General del País Vasco, las Haciendas forales y las Haciendas municipales. Todas ellas se financian, fundamentalmente, a través del sistema de Concierto Económico, aunque estos tres subniveles participan de forma desigual en el sistema.

Así, el modelo se sustenta en dos relaciones básicas. Por una parte, el Concierto Económico es la base para las relaciones tributarias (y financieras) que el País Vasco tiene con el Estado y, por otra parte, existen relaciones internas entre las distintas Haciendas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En virtud del Estatuto de Gernika, mediante el Concierto Económico se van a perfilar los elementos tributarios (y financieros) de las distintas Haciendas del País Vasco y todas ellas deberán tener presente en sus actuaciones tributarias y financieras unos principios financieros que se regulan en el artículo 48 de la Ley del Concierto Económico, que se expondrán a continuación y en los próximos capítulos. El primero de ellos es el principio de autonomía tributaria y financiera que hay que interpretar y analizar teniendo en cuenta lo que igualmente señala, sobre este principio, el artículo 156 de la Constitución española y la jurisprudencia constitucional.

Por lo tanto, en este capítulo será preciso indicar en qué consiste este principio y ver su relación jurídica con la Constitución española y demás normas vigentes, señalar sus limitaciones, haciendo alusión a las consecuencias que resulten para las distintas administraciones vascas, para finalmente exponer también las consecuencias jurídicas que ha tenido ante las distintas instituciones vascas la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con este principio.

En el anterior capítulo se han indicado cuáles son los principios que rigen la financiación autonómica, siendo reseñable el artículo 156 de la Constitución española que hace referencia al principio de autonomía financiera. Pues bien, trayendo a colación el precepto en cuestión, es interesante señalar que su aplicación al País Vasco requiere

muchos matices y, desde luego, se diferencia claramente de lo que rige para las demás Comunidades Autónomas. Se llega a este razonamiento, porque, por una parte, para el artículo 156 de la Constitución española, la Comunidad Autónoma del País Vasco (como Comunidad Autónoma que es) es la única entidad que goza de autonomía tributaria y financiera, no siendo aplicable tal principio a las demás instituciones públicas vascas, puesto que la Constitución española hace referencia exclusivamente a las Comunidades Autónomas. Pero, por otra parte, la Ley del Concierto Económico en su artículo 48.1 indica que este principio rige para las instituciones del País Vasco, es decir, habla en plural, aunque no indica explícitamente a qué instituciones se refiere. No obstante, esa cuestión, ya desde antiguo, estaba aclarada dado que la LTH en su artículo 14 al indicar este principio establece que la Comunidad Autónoma del País Vasco y cada uno de los Territorios Históricos que la integran gozarán de autonomía financiera y presupuestaria para el ejercicio de sus competencias.

Por su parte, el artículo 110 de la LILE señala que la actuación de las haciendas locales vascas se llevará a cabo de acuerdo, entre otros, con el principio de autonomía financiera, que se concretará en el ejercicio de las potestades de ordenación y gestión en materia económico-financiera y presupuestaria y sin perjuicio de las competencias sobre estas materias que detentan los órganos forales de los Territorios Históricos.

Así pues, todas las instituciones vascas gozan del principio de autonomía financiera y tributaria puesto que todas ellas, en virtud de la actualización de los derechos históricos, tal como en el segundo capítulo de la tesis se ha analizado, son titulares de esta de modo mancomunado, aplicándoles lo que la Ley del Concierto Económico estipula en este sentido.

Igualmente, cabe indicar que a las entidades locales del territorio común no se les aplica el principio de autonomía financiera, puesto que el artículo 142 de la CE habla de que las entidades locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de

sus funciones; esto es, que deberán gozar de suficiencia financiera y no necesariamente de autonomía financiera[431].

Además, el Tribunal Constitucional ya ha advertido en dos ocasiones, por lo menos, de que la Constitución no les garantiza este principio, señalando en la STC 4/1981, de 2 de febrero[432], que "la Constitución no garantiza a las Corporaciones locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios –patrimoniales y tributarios– suficientes para el cumplimiento de sus fines". Reitera el mismo planteamiento en la STC 179/1985, de 19 de septiembre[433], indicando que "(…) en lo relativo a las Haciendas Locales es el principio de suficiencia, y no de autonomía, el formulado expresamente por el artículo 142 de la Constitución".

Se deduce así que las instituciones vascas, en su conjunto, tal como se ha sostenido anteriormente, e incluyendo a las entidades locales, gozan de autonomía financiera y presupuestaria, mientras no sucede lo mismo con los entes locales equivalentes de territorio común.

No obstante, hay que reiterar que ello no significa que el País Vasco en su conjunto, en lo que se refiere a su actividad financiera, quede completamente al margen también de lo que fija la LOFCA y la Constitución española para las instituciones públicas.

Se debe indicar que la LOFCA en ningún momento excluye de su aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco. No hay más que leer su Disposición Adicional Primera que afirma que el Sistema Foral tradicional del Concierto Económico se aplicará en la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía, Estatuto de Autonomía que fue aprobado un año antes que la LOFCA. Como afirma CEBRIÁN APAOLAZA "con esta Disposición la

[431] Señala ALARCÓN GARCÍA en su obra, en contra de la mayoría, que "por tanto, a nuestro entender, no cabe en la actualidad plantearse la existencia o no de autonomía financiera municipal, pues esta, en la medida en que es una vertiente de la autonomía municipal, está garantizada constitucionalmente". ALARCÓN GARCÍA, G., *Autonomía municipal, autonomía financiera,* Cuadernos Civitas, Madrid, 1995, p. 99.

[432] STC 4/1981, de 2 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 47, de 24 de febrero de 1981, p. 9.

[433] STC 179/1985, de 19 de septiembre, publicada en el *BOE*, núm. 13, de 15 de enero de 1986, p. 32.

LOFCA está respetando el sistema de Concierto Económico propio de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, en definitiva, la Disposición Adicional 1º de la Constitución. Por consiguiente, en la Comunidad Autónoma del País Vasco primará el Concierto Económico conforme establece el Estatuto de Autonomía que determina su aplicación"[434].

Como conclusión, el sistema que abarca la LOFCA es aplicable a las actividades financieras del País Vasco que no se incluyen en la regulación del Concierto Económico.

En el mismo sentido se manifestó en su día la Comisión de Expertos Sobre Financiación de las Comunidades Autónomas al emitir su informe del año 1988 indicando que "en el caso del País Vasco, es claro que su actividad financiera se rige por el Concierto Económico en cuanto tiene de normativa propia, peculiar y específica, y por la LOFCA, de acuerdo con lo previsto en su artículo primero y en la Disposición Final, en todas aquellas materias que no son contempladas expresamente por el Concierto y el Estatuto de Autonomía"[435].

Reitero, por tanto, la especificidad del País Vasco. En la LOFCA como en la Constitución española, se ha visto que explícitamente se hace referencia a la singularidad del País Vasco, siendo clara la legitimidad del sistema, "legitimidad que puede considerarse reforzada, además, por los mecanismos y por los controles propios del Estado democrático, en el que se ha aceptado el tratamiento desigual de aquellas situaciones que son también desiguales, permitiendo así que la financiación vía recursos tributarios de las Comunidades forales se realice de forma peculiar a través de los impuestos concertados. Máxime cuando la plena incardinación de los sistemas forales de financiación en el sistema de la Constitución y de la LOFCA ha supuesto previsión en aquellos de fórmulas de cooperación y coordinación y de fórmulas compensatorias que toman precisamente en cuenta la inclusión de esos territorios en un conjunto estatal

[434] CEBRIÁN APAOLAZA, L., *Los recursos de la Hacienda General…*, *op. cit.,* p. 300.
[435] GOBIERNO DE ESPAÑA, *Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas en 1988*, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Secretaría de Estado de Hacienda. Ministerio de Economía y Hacienda, 1989.

más amplio, en el que se aseguran principios fundamentales como los de autonomía, de suficiencia y de solidaridad (este último, muy destacadamente)"[436].

Dicho todo lo anterior, para entender adecuadamente este principio, en algunas ocasiones se deberá, también, obligatoriamente referir a lo que indican la LOFCA o la Constitución española respecto al principio de autonomía financiera.

Es oportuno indicar, igualmente, que antes de señalar el alcance y significado de este principio, es necesario analizar el modelo territorial español actual ya que "la estructura política de un Estado condiciona en gran medida la regulación de su Hacienda, de ahí que el estudio de la financiación de las Comunidades Autónomas no pueda abordarse de manera aislada, sino que es preciso atender al modelo de Estado construido a partir de las previsiones de los Títulos"[437], títulos en referencia a las previsiones establecidas en la Carta Magna en su Título VIII (Capítulo III) configurando así el esquema del sistema de financiación regional que se ha analizado en el capítulo anterior de la tesis "indicando los principios y reglas que deben hacer efectivo el reconocimiento y la garantía constitucional de la autonomía de las Comunidades Autónomas"[438].

Como bien se ha abordado anteriormente en esta tesis, el modelo territorial actual se basa en el principio de autonomía, entendido como "un *collage* compuesto por municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyeran, reconociéndose a todas estas entidades autonomía para la gestión de sus respectivos intereses"[439] en el marco de la Constitución española de 1978, pero a su vez, en lo que respecta al País Vasco, no olvidemos que hay que tener en cuenta la singularidad que tiene derivada del reconocimiento —respeto y amparo— que establece la Disposición Adicional Primera de la Constitución al hablar de los derechos históricos de los territorios

[436] TENA PIAZUELO, V., "Derechos Históricos y Autonomía financiera…, *op. cit.,* p. 111.
[437] GARCÍA RUIZ, J.L., y GIRÓN REGUERA, E., *"*La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiación autonómico"*, Revista Española de Derecho Constitucional*, año 17, núm. 51, 1997, pp. 141-158.
[438] TENA PIAZUELO, V., "Derechos Históricos y Autonomía financiera…, *op. cit.,* p. 92.
[439] LÓPEZ TORRALBA, M., *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas como instrumento de prevención de riesgos y seguridad humana: La necesidad de rediseñar el Sistema de Financiación Autonómica desde la perspectiva humanocéntrica. Propuesta de trabajo.* Universitat Autónoma de Barcelona, 2017, p. 21.

forales. Estas instituciones públicas necesitan de medios económicos y humanos para hacer frente a sus obligaciones, teniendo para ello recursos financieros propios.

Además, es obligado referirse a la Jurisprudencia de la Unión Europea para saber qué se entiende por autonomía financiera abordando la cuestión de las ayudas del Estado para concretar, de esa manera, el alcance de dicho principio en las instituciones del País Vasco.

Para ello, primeramente, se analizará someramente la sentencia 6 de septiembre de 2006 del TJCE[440], más conocido como *el* Caso Azores, en la que el mencionado Tribunal entra a cuestionar la fiscalidad que regía en la Región Autónoma de Azores en aplicación a unos criterios novedosos, conocidos como "el triple test" de autonomía, que el Tribunal exige para que esa fiscalidad no sea cuestionada desde el punto de vista de la autonomía fiscal que tienen ciertas regiones subestatales dentro de la Unión Europea, para finalmente, de esa forma, ceñirse al caso vasco y analizar la sentencia de 11 de septiembre de 2008 del TJCE[441] y sus consecuencias jurídicas.

5.2. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA FINANCIERA

La autonomía financiera es un concepto jurídico indeterminado que hay que dotar de contenido más allá de la formulación que se hace en la Constitución, en la Ley del Concierto Económico, en la LTH y en la LILE. Por lo tanto, es imprescindible "entender esta afirmación en relación con otras precisiones que puedan contenerse en la propia Carta Magna, las cuales arrojarán alguna luz, predeterminando la posterior concreción legal del sistema"[442].

[440] STJCE de 6 de septiembre de 2006, República portuguesa contra la Comisión de las Comunidades Europeas, C -88/03, Rec. I – 07115.
[441] STJCE de 11 de septiembre de 2008, Unión General de Trabajadores de la Rioja y otros contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros, C- 428/06 a C - 434/06, Rec. p. I - 06747.
[442] TENA PIAZUELO, V., "Derechos Históricos y Autonomía financiera…, *op. cit.,* p. 93.

Asimismo, tal como se ha adelantado, será necesario desarrollar la sentencia del 11 de septiembre de 2008 del TJCE donde, a raíz de una cuestión prejudicial promovida por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, entra a valorar la autonomía financiera y tributaria del País Vasco en su conjunto; a saber, los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco.

5.2.1. LAS DEFINICIONES DE LA DOCTRINA Y DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Distintos autores hacendísticos han intentado dar una definición a un concepto tan elástico como es el principio de autonomía financiera. Para SAINZ DE BUJANDA, es "la acción del Estado y demás entes públicos dirigida a la obtención de los ingresos necesarios para poder realizar los gastos que sirven al sostenimiento de los servicios públicos"[443]. En el mismo sentido se refiere FERREIRO LAPATZA, ya que para él este principio significa tener "recursos propios y capacidad de decisión sobre el empleo de estos recursos"[444]. Por otra parte, señala DEL POZO que este principio supone "el reconocimiento de un conjunto de competencias que deberán estar atribuidas a órganos dotados de la independencia necesaria para desarrollar adecuadamente su cometido. Dicha autonomía debe tener su reflejo en la vertiente del gasto como en la del ingreso, pudiendo revestir diversos niveles, según el grado de autonomía administrativa alcanzada por el ente respectivo, sin que pueda sostenerse un modelo uniforme para todos los casos en los que se aplique"[445]. SIMÓN ACOSTA, por otro lado, concibe este principio "como libertad en el desarrollo de la actividad financiera"[446] y destaca MARTÍN QUERALT como "la disponibilidad de medios y libertad para asignar los

[443] SAINZ DE BUJANDA, F., *Lecciones de Derecho Financiero,* Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1993, p. 1.
[444] FERREIRO LAPATZA, J.J., "La financiación de las Entidades Locales en Cataluña", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 45, 1985, p. 36.
[445] DEL POZO, J., "Las Haciendas municipales en un régimen de autonomías o de descentralización financiera", *Hacienda Pública Española*, núm. 63, 1980, p. 186.
[446] SIMÓN ACOSTA, E., *La proyectada autonomía financiera regional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, p. 594.

mismos a unos determinados elementos"[447]. Además, para MARTÍN QUERALT, las diferentes posiciones doctrinales sobre qué debe entenderse por autonomía financiera pueden sintetizarse en: "aquellos que entienden que la autonomía significa, en el ámbito tributario, la plena atribución de potestades normativas de imposición; los que entienden que la autonomía financiera se resume en un problema de efectiva disponibilidad de medios, y para los que la autonomía financiera hace referencia exclusiva al gasto y no al ingreso"[448].

El Tribunal Constitucional, por su parte, en más de una ocasión también ha intentado dar una definición de este principio. Haciendo una cronología con lo que ha señalado hasta hoy en día e indicando las sentencias más relevantes que se refieren a este principio, se puede empezar citando la STC 63/1986, de 21 de mayo[449], en la que afirma, en su fundamento jurídico noveno, que la autonomía financiera implica la competencia que las Comunidades Autónomas tienen para "elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña su competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos". Es decir, autonomía de gasto.

La STC 179/1987, de 13 de noviembre[450], por su parte, en su fundamento jurídico segundo, indica asimismo que "la autonomía financiera supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones".

En la STC 13/1992, de 6 de febrero[451], en su fundamento jurídico séptimo, refiriéndose a la vertiente de los gastos[452], declara: "(...) Hemos dicho que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos

[447] MARTÍN QUERALT, J., "La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía", *Hacienda Pública Española*, núm. 59, 1979, p. 120.
[448] *Ibid.*, pp. 121 y ss.
[449] STC 63/1986, de 21 de mayo, publicada en el *BO*E, núm. 144, de 17 de junio de 1986, p. 1.
[450] STC 179/1987, de 13 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 54, de 4 de marzo de 1987, p. 17.
[451] STC 13/1992, de 6 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 54, de 3 de marzo de 1992, p. 2.
[452] En el fundamento jurídico séptimo de la STC 192/2000, de 13 de julio, otra vez, se resalta el alcance de este principio en la vertiente de los gastos haciendo alusión a la STC 13/1992. STC 192/2000, de 13 de julio, publicada en el *BOE*, núm. 192, de 11 de agosto de 2000, p. 77.

con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus Presupuestos". En esta ocasión, también, hay que ampliar esta referencia a las instituciones vascas en su conjunto.

En la STC 237/1992, de 15 de diciembre[453], en su fundamento jurídico sexto, por su parte, también se da una definición del principio estableciendo que "el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (artículos 2 y 137 CE) ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines. Hasta aquí nuestra STC 135/1992. En otras varias (63/1986, 201/1988 y 96/1990) hemos explicado que ello implica "la plena disponibilidad" de sus ingresos "sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas (…) Ahora bien, no sería necesario insistir, pero no viene mal hacerlo una vez más, en que esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto".

La STC 289/2000, de 30 de noviembre[454], en su fundamento jurídico tercero, se refiere a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, desde el punto de vista de los ingresos: "En este sentido, la autonomía financiera, como instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política, implica tanto la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer y exigir sus propios tributos como su aptitud para acceder a un sistema adecuado —en términos de suficiencia— de ingresos, de acuerdo con los artículos 133.2 y 157.1 CE. La autonomía financiera de los entes territoriales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos, y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los artículos 137 y 156 CE (SSTC

[453] STC 237/1992, de 15 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 17, de 20 de enero de 1993, p. 27.
[454] STC 289/2000, de 30 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 4, de 4 de enero de 2001, p. 60.

179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 63/1996, de 21 de mayo, FJ 11; 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4; 96/1990, de 24 de mayo, FFJJ 7 y 14; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 6; 132/1992, de 28 de septiembre, FJ 8; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FFJJ 2 y 3; 68/1996, de 18 de abril, FJ 10; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 166/1988, de 26 de septiembre, FJ 10; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22, y 104/2000, de 13 de abril, FJ 4)".

No obstante, se verá en adelante que este principio de autonomía no significa que cada institución, en su ámbito competencial, pueda hacer todo lo que considere oportuno, ya que existen principios y normas que se convierten en límites a la hora de llevar a cabo los objetivos políticos de cada institución, entendidos estos como, la ordenación del gasto y de los ingresos.

En este sentido, hay que señalar que el sistema de Concierto Económico con que se han dotado las instituciones vascas, siempre de acuerdo con el Gobierno de España en base a la naturaleza paccionada del sistema, hace que los diferentes niveles institucionales –a saber, la Comunidad Autónoma del País Vasco, los Territorios Históricos y las entidades locales– tampoco tengan que responder de la misma forma a esas limitaciones a las que se hará referencia más adelante.

El principio de autonomía tributaria y financiera va a consistir fundamentalmente en una autonomía sobre la decisión del gasto y en la capacidad que las instituciones del País Vasco van a tener para establecer y exigir tributos[455], así como su aptitud para acceder

[455] CEBRIÁN APAOLAZA resume perfectamente de la siguiente forma cómo se aplica este principio en el País Vasco: "La Autonomía financiera, como expusimos, contiene dos vertientes, la de ingresos y la de gastos. La primera de ellas, es decir, la de ingresos va a manifestarse de forma distinta a como lo hace en el resto de Comunidades Autónomas, puesto que para el resto de Comunidades los ingresos vienen determinados por la LOFCA y sus respectivos Estatutos, pero en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Disposición Adicional 1ª de la LOFCA señala que será el sistema del Concierto Económico el que se aplicará. En realidad, el Concierto Económico no es aplicable a la Hacienda General del País Vasco, sino que su destinatario son las Instituciones competentes de los Territorios Históricos, que son los titulares de este derecho histórico. Sin embargo, al otorgárseles a estas Instituciones Forales competencias sobre los tributos concertados, dejan a la Comunidad Autónoma del País Vasco sin posibilidad de recaudación directa sobre ellos, lo cual imposibilita que ingresos de los que disponen otras Comunidades Autónomas, como, por ejemplo, los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado, o los recargos sobre impuestos estatales, puedan serlo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, puesto que en su mayoría han pasado a ser tributos concertados sobre los cuales ostentan las competencias los

a un sistema adecuado de ingresos, constituyendo, por lo tanto, un instrumento para la consecución de la autonomía política del País Vasco, en su conjunto, siendo la autonomía política y autonomía financiera dos conceptos que van íntimamente unidos, puesto que "se prevé la autonomía financiera para las CA como el instrumento para disfrutar de la autonomía política. La capacidad para la gestión de sus propios intereses de conformidad con sus propios criterios pasa, necesariamente, por la previa disposición de recursos y de capacidad de gasto dentro de un marco jurídico que permita un desarrollo propio y singular"[456].

Todas las administraciones públicas vascas disponen "de un sistema propio de ingresos que permita cumplir las funciones asignadas al ente de que se predica"[457], aunque también tienen capacidad de gasto, ya que "la razón de ello radica en que la fiscalización de las cuentas públicas y el control del gasto son por un lado la causa, y por otro, a la vez el resultado de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, descentralización del gasto público y el control a que se somete"[458].

Por lo tanto, teniendo en cuenta la doctrina y la jurisprudencia constitucional a la que se acaba de hacer referencia, se puede concluir que es la autonomía financiera la que permite materializar los objetivos políticos de las instituciones del País Vasco constituyendo un instrumento indispensable en materia de gastos e ingresos para la consecución de tales objetivos.

Territorios Históricos (…) ese es el motivo por el cual la Comunidad Autónoma del País Vasco no dispone de los mismos ingresos que el resto de Comunidades Autónomas y, asimismo, es la razón por la que el principal ingreso de nuestra Comunidad Autónoma son las aportaciones de las Diputaciones Forales de cada uno de los tres Territorios Históricos". CEBRIÁN APAOLAZA, L., *Los recursos de la Hacienda General…*, *op. cit.,* pp. 213-214.

[456] FERNÁNDEZ AMOR, J.A., "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre…, *op. cit.,* p. 269. Señala, por su parte, LÓPEZ TORRALBA que "no se debe confundir la autonomía política con la autonomía financiera. A pesar de que en ocasiones estos términos se utilicen conjuntamente o, más grave todavía, indistintamente. La autonomía política equivale o se manifiesta en "la pluralidad y en la capacidad de autogobierno" (en este sentido, se pronuncia el Tribunal Constitucional el Sentencia 100/1984, de 8 de noviembre, Fundamento Jurídico primero) y no tiene que ver solo con los ingresos y los gastos y la capacidad para obtenerlos y gestionarlos, que es lo que ocurre con la autonomía financiera". LÓPEZ TORRALBA, M., *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas como…*, *op. cit.,* p. 36.

[457] LASARTE ÁLVAREZ, J., "La Financiación de las Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa,* Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 181, 1979, p. 415.

[458] LÓPEZ TORRALBA, M., *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas como…*, *op. cit.,* p. 24.

A renglón seguido se analizará la sentencia del 11 de septiembre de 2008 haciendo alusión al denominado "triple test" que previamente fue incorporado por el TJCE en su sentencia de 6 de septiembre de 2006, para que así se pueda llegar a la conclusión de que la Comunidad Autónoma del País Vasco y los Territorios Históricos gozan de capacidad tributaria y financiera, avalando, de esa manera, el encaje del sistema de Concierto Económico con la normativa europea sobre ayudas de Estado.

5.2.2. LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL, PROCEDIMENTAL Y ECONÓMICA

Las ayudas de Estado que se reflejan en los artículos 107-109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[459], antiguos artículos 87-89 del Tratado de la Comunidad Europea, tienen como finalidad no falsear la competencia entre los Estados[460] favoreciendo, de esa forma, a determinadas empresas o producciones. Tras señalar en esos artículos que, con carácter general, se prohíben las ayudas públicas a las empresas, y reflejando ciertas excepciones a esa generalidad, se establece la posibilidad de otorgar ayudas de Estado a las empresas siempre que tales ayudas sean valoradas positivamente por parte de la Comisión Europea en aplicación al Derecho Comunitario[461].

Va a ser la interpretación de este último apartado la que creará las discrepancias existentes entre las Diputaciones forales y la justicia europea y española en materia de ayudas de Estado, con el visto bueno de la Comisión Europea[462].

[459] Unión Europea. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, publicado en el *DOUE*, c- 83/47, de 30 de marzo de 2010, p. 47.

[460]"El término 'Estado', en el marco comunitario de las ayudas públicas, debe interpretarse en un sentido amplio, de tal manera que comprenderá no ya a todas las instituciones centrales de un Estado, sino también a las subdivisiones territoriales dentro del mismo, e incluso algunas intervenciones de empresas públicas o privadas", en SÁENZ-CORTABARRÍA FERNÁNDEZ, I., "Los sistemas fiscales regionales y el marco jurídico de la UE. ¿Ayudas de Estado? Interpretaciones judiciales. Problemática", *Federalismo fiscal y Europa*, Parlamento Vasco, Colección de Informes y Documentos, Serie Maior 12, Vitoria-Gasteiz, 2008, p. 205; CAYERO BILBAO, J.A., "Derecho de la competencia en la Unión Europea: ayudas de Estado de carácter fiscal", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 32, 2006, p. 75.

[461] Véase MERINO JARA, I., y UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J.I., *El Concierto Económico y derecho de la Unión Europea,* IVAP, Oñati, 2014.

[462] ATXABAL RADA indica que "para que una medida tributaria sea calificada como 'ayuda de Estado' incompatible con el Derecho comunitario, la Comisión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas exigen la concurrencia de cuatro circunstancias:

Hasta 2008 todas las normas forales que por parte de la Comisión Europea fueron recurridas ante el TJCE, por entender que eran constitutivas de ayudas de Estado, fueron analizadas en base a su especificidad material y no regional, es decir, teniendo en cuenta exclusivamente el contenido de las normas con independencia de su ámbito de aplicación territorial. Por lo que, la justicia europea y la española, también, analizaron los distintos casos aplicando el criterio de la selectividad material y no regional en el tema de las ayudas de Estado.

No obstante, el Tribunal Supremo, cambiando de parecer, dictó su sentencia de 9 de diciembre de 2004[463] en base al criterio de la selectividad regional y fue este hecho el

• La medida debe brindar a sus beneficiarios una ventaja que reduzca las cargas que normalmente recaen sobre su presupuesto, como un menor pago de impuestos. • La Comisión debe estimar que el crédito fiscal mencionado implica una pérdida de ingresos fiscales y equivale, por tanto, a un consumo de recursos públicos en forma de gastos fiscales. • La medida debe afectar a la competencia y a los intercambios entre los Estados miembros • Debe constatarse el carácter específico que deben revestir las ayudas estatales. Es decir, la ayuda debe favorecer a determinadas empresas o producciones. Esta discriminación es la que constituye el elemento de la selectividad dentro del concepto de ayuda de Estado (…) Las 'ayudas de Estado' se declaran ilegales si las medidas que cumplan los requisitos anteriores no han sido notificadas a la Comisión Europea para obtener su autorización". En ATXABAL RADA, A., "El Concierto Económico tras la STJCE de 11 de septiembre de 2008 (comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre de 2008)", *Forum Fiscal de Bizkaia*, núm. 10-11, 2009, pp. 29-30.

[463] Para saber más sobre la sentencia, pueden consultarse ALONSO ARCE, I., "Las normas fiscales vascas y el Derecho europeo de la competencia", *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, núm. 61, 2006, pp. 254-277; ÁLVAREZ AMEZAGA, B., "El resbaladizo terreno de las ayudas de Estado y la conculcación de las potestades forales a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004", *Forum fiscal de Bizkaia*, núm. 6, 2005, pp. 25-34; FALCÓN Y TELLA, R., "En torno a la STS de 9 de diciembre 2004 relativa a las normas forales de 1996: los efectos de la declaración de nulidad y el papel del Tribunal Supremo en el control de las ayudas de Estado", *Quincena Fiscal Aranzadi*, núm. 2, 2005, pp. 5-10; GARCÍA ROSS, J., "¿Puede un juez nacional determinar si una norma tributaria es incompatible con el Ordenamiento Jurídico Comunitario? Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004", *Aranzadi jurisprudencia tributaria*, núm. 21, 2004, pp. 29-56; LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "Los retos del Concierto Económico Vasco tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas de 11 de septiembre de 2008", *Boletín JADO*, núm. 172, 2009, pp. 37-84; MARTÍNEZ BÁRBARA, G., "¿Son los Territorios Históricos meros amanuenses fiscales? Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004", *Aranzadi jurisprudencia tributaria*, núm. 2, 2004, pp. 9-12; MERINO JARA, I., "Los regímenes especiales de Concierto y Convenio (Al hilo de la STJCE de 6 de septiembre de 2006 (TJCE 2006, 220), As. C-88/03, Portugal/Comisión)", *Aranzadi Jurisprudencia Tributaria*, núm. 12, 2006, pp. 37-47; ORENA DOMÍNGUEZ, A., "Espaldarazo al concierto económico (sentencia de 6 de septiembre de 2006 del tribunal de Justicia de la Unión Europea) (Asunto C-88/03)", *Nueva fiscalidad*, núm. 9, 2006, pp.107-142; RUBÍ CASINELLO, J.G., "Los problemas del Concierto Económico en Europa (I): desde 1988 hasta la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 36, 2008, pp. 69-97.

que cambió el panorama existente hasta entonces en lo relativo a la autonomía tributaria y financiera del País Vasco en virtud de su Concierto Económico.

La inadecuada interpretación jurisprudencial entorno al régimen jurídico de las ayudas de Estado.

A raíz de esta sentencia, el TJCE se posicionó en favor de la autonomía tributaria y financiera de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de los Territorios Históricos, avalando la total validez y legalidad de la normativa fiscal y tributaria de estos con el Derecho Comunitario en aplicación a la argumentación esgrimida en la sentencia de 6 de septiembre de 2006 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, conocida como el Caso Azores [464], para sostener que la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus Territorios Históricos tienen autonomía financiera y tributaria para el desarrollo y ejecución de sus competencias y que el sistema de Concierto Económico es acorde con la legislación comunitaria.

Excede del ámbito de esta tesis analizar en profundidad todo lo acaecido judicialmente hasta la actualidad, pero se debe comentar, siquiera sea de manera somera, estos conflictos existentes hasta 2006, para después, poder explicar mejor, de esa forma, las consecuencias jurídicas que se derivan de la sentencia del Caso Azores.

[464] El 5 de enero de 2000 las autoridades portuguesas notificaron a la Comisión Europea un régimen por el cual se adapta el sistema fiscal nacional a las particularidades de la Región Autónoma de Azores, consignando en el registro de ayudas no notificadas por haber sido comunicado a la Comisión tardíamente, ya que el régimen mencionado había entrado en vigor el 1 de enero de 1999, antes de su autorización. La Región Autónoma de Azores adoptó el Decreto Legislativo 2/99/A de 20 de enero de 1999 en virtud del cual quedó regulado el ejercicio de las competencias en materia tributaria a nivel regional y la facultad de adaptar los tributos estatales a las particularidades regionales. Dichas adaptaciones incluían en particular una reducción del 20% en el IRPF (15 % para 1999) y una reducción del 30% en el Impuesto sobre Sociedades aplicables a todos los agentes económicos, tanto si eran personas físicas como jurídicas, en la medida en que fueran sujetos pasivos de tales impuestos.
Por ello, la Comisión Europea tomó la decisión de invocar el procedimiento establecido al efecto en el artículo 88 del Tratado de la Unión Europea, apartado 2, adoptando, así, el 11 de diciembre de 2002 la Decisión 2003/442/CE. En dicha Decisión la Comisión entendió que "Portugal ha ejecutado de forma ilegal la parte del régimen que adopta el sistema fiscal nacional a las particularidades de la Región Autónoma de las Azores en el ámbito relativo a las reducciones de los tipos del impuesto sobre la renta". Por su lado, el 24 de febrero de 2003, la República de Portugal recurrió la Decisión ante el TJCE solicitando su anulación.

El Caso Azores examina el tratamiento fiscal y tributario diferenciador que puede tener un ente territorial inferior al nivel de un Estado miembro no debiendo catalogarse esa singularidad como ayuda de Estado siempre y cuando se cumplan unos criterios, conocidos como "el triple test". De esta forma, y en aplicación de estos criterios, se llegará a la conclusión de que las normas forales de los Territorios Históricos vascos en materia tributaria no pueden considerarse selectivas por el mero hecho de tener un ámbito de aplicación territorial limitado.

Según lo comentado anteriormente, el control jurisdiccional comunitario que se realizó hasta 2008 sobre la capacidad fiscal que tienen las haciendas forales se había centrado exclusivamente en enjuiciar la compatibilidad o no del ejercicio de la competencia fiscal por las haciendas forales en favor de determinadas empresas situadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco con el régimen jurídico comunitario de ayudas de Estado. Ejemplo de ello fueron las desgravaciones fiscales de las que se beneficiaron la empresa Ramondín y la empresa Demesa en su momento[465].

En este sentido, el TJCE determinó[466], haciendo suyas las argumentaciones de la Comisión Europea, que estas ayudas tenían que ser consideradas ayudas de Estado basándose en su especificidad material y no regional y en aplicación al artículo 87. 3.c) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante, TCE).

Fue también similar el caso del procedimiento judicial llevado a cabo por la impugnación de las normas forales 11/1993, de 26 de junio, de Gipuzkoa, 18/1993, de 5 de julio, de Araba/Álava, y 5/1993, de 24 de junio, de Bizkaia, conocido como "vacaciones fiscales vascas"[467]. El Abogado General del Estado impugnó estas normas forales por entender

[465] Decisiones de la Comisión 1999/718/CE, de 24 de febrero de 1999 (DO L 292, de 13.11.1999, p. 1), sobre ayudas en favor de DEMESA; y 2000/795/CE, de 22 de diciembre de 1999 (DO L 318, de 16.12.2000, p. 36), sobre ayudas en favor de RAMONDÍN.

[466] Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda), de 11 de noviembre de 2004, en los asuntos acumulados C-186/02 P y C-188/02 P: "Ramondín, S.A.", "Ramondín Cápsulas, S.A.". (C-186/02), Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava (C-188/02) contra Comisión de las Comunidades Europeas (Recurso de casación - Ayudas de Estado - Medidas fiscales - Desviación de poder - Motivación – Motivos nuevos. DOUE, C, núm. 006, de 9 de enero de 2005).

[467] Es la denominación popular que se dio a las medidas fiscales aprobadas por las Juntas Generales de los Territorios Históricos para la reactivación económica.

que algunas cuestiones que regulaban dichas normas vulneraban algunos preceptos del ordenamiento jurídico español e incluso advertía la posibilidad de que tales normas pudiesen ser constitutivas de ayudas de Estado contrarias al artículo 87 de la TCE. Es por ello por lo que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, a raíz de la argumentación esgrimida por el Abogado General del Estado, cuestionó si esas normas eran compatibles o no con el artículo 43 del TCE en relación con el artículo 87 del TCE, esto es, con la normativa europea sobre ayudas de Estado[468]. Mediante tres autos de 30 de julio de 1997 decidió plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El Abogado General Saggio presentó sus conclusiones el 1 de julio de 1999[469] en las que proponía la incompatibilidad de las normas forales fiscales vascas con el Derecho de la Unión Europea puesto que, según él (si bien no lo dice tácitamente, puede intuirse), las haciendas forales vascas no "tenían" competencia en materia fiscal.

Diferentes autores señalan que los argumentos esgrimidos por el Abogado General no fueron acertados, puesto que con la interpretación que hacía, además de cuestionar el sistema de Concierto Económico, daba pie a que se suprimiese la autonomía tributaria de "cualquier nivel territorial de cualquier Estado miembro, ya que, por ejemplo, una ligera rebaja en un tributo local sobre las actividades económicas o sobre los inmuebles de uso empresarial podría ser considerada como ayuda, dada su especificidad territorial"[470]. MARTÍNEZ ETXEBERRIA concluye que la argumentación del Abogado General supuso "un jarro de agua fría para el entendimiento del régimen de Concierto Económico Vasco como un régimen autónomo con suficiente margen de maniobra

[468] Estas medidas fueron impugnadas por el Gobierno central, dando lugar a las cuestiones prejudiciales C-400/97, C-401/97 y C-402/97. El Gobierno central recurrió las normas forales de 1993 de medidas fiscales ante el tribunal Superior de Justicia argumentando que podían ser constitutivas de ayudas de Estado. Ante esta tesitura, el Tribunal Superior de Justicia planteó ante el TJCE la cuestión prejudicial preguntado si "si el artículo 52 del TCE (actualmente Art. 43 CE) debe ser interpretado en el sentido de que se opone al mismo y, en su caso, al artículo 92.1 de dicho Tratado (actualmente art. 87.1 CE), una reglamentación afectante a un Territorio perteneciente a una Comunidad Autónoma de un Estado miembro".

[469] Conclusiones Generales del Abogado General Sr. Saggio de 1 de julio de 1999, relativo a los asuntos acumulados C – 400/97, C – 401/97 y C – 402/97, Rec. 2000 I – 01073.

[470] FALCÓN Y TELLA, R., "El Régimen de Concierto o Convenio, la prohibición de ayudas de Estado y la libertad de establecimiento: la STJCE de 11 septiembre de 2008 y sus antecedentes", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 31, Madrid, 2008, p. 718.

respecto a la regulación de las mismas cuestiones por el régimen fiscal y tributario estatal, pues consideraba básicamente que los preceptos regulados en la citada Norma Foral comportaban medidas en las que la selectividad regional aparecía"[471].

No obstante, cabe añadir que no llegó a recaer sentencia sobre este asunto gracias al acuerdo logrado entre la Administración del Estado y las Diputaciones forales. Mediante la llamada "paz fiscal"[472], la Administración del Estado desistió del proceso principal que se sustanciaba ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco evitando así que el TJCE pudiera dictar sentencia del caso[473].

En el ámbito nacional, como última expresión de la conflictividad jurisdiccional (antes del cambio de criterio introducido por la sentencia del 11 de sentencia del 2008 del TJCE), fue el caso del recurso planteado por la Federación de Empresarios de La Rioja y el sindicato UGT ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco contra las normas forales de las Juntas de Gipuzkoa (núm. 7/1996), de Bizkaia (núm. 3/1996) y Araba/Álava (núm. 24/1996), reguladoras del Impuesto sobre Sociedades. Estos recursos fueron estimados parcialmente por la sentencia de 30 de septiembre de 1999 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco[474], aunque esta fue recurrida por las Diputaciones forales ante el Tribunal Supremo. El Alto Tribunal mediante la sentencia de 9 de diciembre de 2004 estimó la incompatibilidad de las normas forales con el Derecho de la Unión Europea[475].

[471] MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *La Defensa Jurídica de…*, *op. cit.,* pp. 170-171.

[472] Se denomina así al acuerdo suscrito entre las administraciones vascas y central que consistía en que una Comisión paritaria de ambas administraciones pactase toda normativa foral o estatal sobre donde existían discrepancias en ámbito financiero y tributario, comprometiéndose a comunicar las conclusiones de esas negociaciones al TSJPV y a la Comisión Europea con el fin de retirar los recursos que estaban en vigor.

[473] La causa fue archivada por el Auto del presidente del TJCE de 16 de febrero de 2000, Administración General del Estado contra Juntas Generales de Guipúzcoa y Diputación Foral de Guipúzcoa (C-400/97), Juntas Generales de Álava y Diputación Foral de Álava (C-401/97) y Juntas Generales de Vizcaya (C-402/97), Rec. I – 01073.

[474] URREA CORRES, M., Ayudas de Estado y capacidad fiscal de los… *Op. cit.*, p. 19.

[475] En la sentencia de 30 de septiembre de 1999 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Federación de Empresarios de la Rioja, declarando la nulidad del artículo 26 de las normas forales reguladoras del Impuesto sobre Sociedades del año 1996 y en cambio, declara conforme a derecho, entre ellos el artículo 60, sobre las sociedades de promoción de empresas. Por su parte, el Tribunal Supremo en su sentencia de 9 de

Esta sentencia del Tribunal Supremo cambió la tendencia jurisprudencial existente hasta ese momento sobre la vigencia y la legalidad de las instituciones vascas competentes en el desarrollo normativo del ámbito tributario vasco. ATXABAL RADA es tajante a la hora de valorar esta sentencia al afirmar que "ataca directamente las competencias normativas que ostentan los Territorios Históricos"[476] y dejaba al sistema de Concierto Económico en una situación complicada, donde se puso en tela de juicio la autonomía financiera y tributaria de las administraciones vascas.

El fallo del Tribunal Supremo, tal como sostiene URREA CORREA, "confirma una línea jurisprudencial propia, que no encuentra acomodo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (de la Unión Europea) en materia de ayudas de Estado"[477]. En todos los procedimientos que se han señalado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea entró a valorar la legalidad o no de las normas forales aplicando la selectividad material y no territorial, como hace la sentencia del Tribunal Supremo. En este sentido, el fallo constituyó un grave error y perjuicio para las haciendas forales. Sin embargo, fue a raíz del Caso Azores, cuando esta línea jurisprudencial fue rectificada y modificada, refrendando así la compatibilidad del sistema fiscal vasco con el Derecho de la Unión

diciembre de 2004, estima el recurso de casación interpuesto por la Federación de Empresarios de la Rioja y anula la sentencia del TSJPV y declara, también, la nulidad del artículo 60.
El Alto Tribunal argumenta que esas normas no tienen cabida en el Derecho de la Unión Europea ya que es una Ayuda de Estado y por consiguiente incumple el artículo 87 del Tratado de la Comunidad Europea, de manera que la falta de notificación de tales ayudas a la Comisión Europea implica su ilegalidad por incumplimiento del procedimiento establecido para su aplicación, además de necesitar el previo visto bueno de la Comisión, que no se llevó a cabo, al dictar las normas forales del año 1996. No entra en el fondo del asunto, solo anula y dice que es nulo, por no cumplir los requisitos formales exigidos por el Derecho Comunitario. En la sentencia de 2 de noviembre de 2004 del TSJPV estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja frente a las normas forales del Impuesto sobre sociedades de 1996, reiterando la ilegalidad del artículo 26 y estimando que no son contrarios al derecho los demás artículos impugnados, entre ellos el 60. Pero, en este caso el Tribunal Supremo en su sentencia de 2 de junio de 2011, cambia de criterio y no anula global e íntegramente las normas forales de 1996, como hizo en el año 2004. El cambio de criterio, se debe exclusivamente a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de septiembre de 2008 como veremos más adelante.

[476] ATXABAL RADA, A., "El Concierto Económico tras la STJCE de…, *op. cit.,* p. 23.

[477] URREA CORRES, M., "Ayudas de Estado y capacidad fiscal de los entes subestatales: La doctrina del caso Azores y su aplicación a las Haciendas Forales Vascas (Comentario a la sentencia del TJCE de 6 de septiembre de 2006, 26 República de Portugal/Comisión, As. C-88/03)". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 14, diciembre 2007, p. 20.

Europea y desmontando punto por punto en su integridad la sentencia del Tribunal Supremo de 2004.

La aplicación interna de la sentencia de 9 de diciembre de 2004 chocó con la sentencia del Caso Azores de 2006 en los pleitos que en ese momento estaban resolviéndose en el TSJPV[478]. Ante la duda jurídica del TSJPV de saber cuál debía ser la jurisprudencia que se debería aplicar en esos pleitos, hizo que desde el TSJPV se planteasen siete peticiones de planteamiento de cuestión prejudicial ante el TJCE, que finalmente fueron acumuladas en una sola por versar sobre el mismo asunto[479].

5.2.2.1. LA SENTENCIA DEL TJCE DE 6 DE SEPTIEMBRE DE 2006: EL CASO AZORES

El TJCE sobre el Caso Azores dictó sentencia el 6 de septiembre de 2006[480], marcando un antes y un después en lo referido a las ayudas de Estado, permitiendo de esa forma evaluar en cada momento si la existencia de una presión fiscal inferior en un ente regional de un Estado Miembro constituía una medida fiscal "selectiva" desde la

[478] El 27 de julio de 2005, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Unión General de Trabajadores de La Rioja interpusieron ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco otro recurso contencioso-administrativo contra la Norma Foral 7/2005 de 23 de junio de medidas tributarias aprobadas por las Juntas Generales de Bizkaia, contra el Decreto Foral Normativo de urgencia Fiscal 2/2005 de 24 de mayo del Consejo de Diputados de Álava y contra el Decreto Foral 32/2005 de 24 de mayo de la Diputación Foral de Gipuzkoa ya que dichas administraciones forales habían fijado en el 32,5% el tipo de impuesto sobre sociedades para las sociedades domiciliadas en su territorio, cuando el tipo general del impuesto de sociedades aplicado al territorio común era del 35%.

[479] Estos siete planteamientos de cuestiones prejudiciales iniciales constituyen los asuntos acumulados C-428/06 a C - 434/06, Rec. I - 06747, que han dado lugar a la cuestión prejudicial que se analizará posteriormente.

[480] Para ahondar más en la cuestión, véanse: BOUZORAA, D., "Fiscalidad regional en Europa: sus modelos y sus retos en el marco de las ayudas de Estado", en *International Conference. Basque Economic Agrrement and Europe-Congreso Internacional. Concierto Económico Vasco y Europa, Ad Concordiam, Bilbao,2007;* "Regional selectivity: A fine day of sun for the European 'true' autonomies". Talk Tax. http://worldtax.blogspot.com.es/2006/09/regional-selectivity-fine-day-of-sun.html (última visita el 15 de diciembre de 2020); Decisión de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, relativa a la parte del régimen que adapta el sistema fiscal nacional a las particularidades de la Región Autónoma de las Azores en lo relativo a las reducción de los tipos del impuesto sobre la renta, *Diario Oficial de la Unión Europea* núm. L 150, de 18 de junio de 2003, pp. 52-63; La República de Portugal pide en el asunto "que aproveche esta oportunidad para delimitar cómo debe abordarse la cuestión del carácter selectivo…" Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran sala) de 6 de septiembre de 2006, as. C-88/03, República Portuguesa contra Comisión.

perspectiva territorial y, por ello, incompatible con el régimen jurídico de las ayudas de Estado establecido en la Unión Europea.

En el procedimiento judicial ante el TJCE compareció el Reino Unido en apoyo a las pretensiones de Portugal, teniendo presente que en ese momento también se estaba cuestionando la autonomía tributaria de Gibraltar por parte de la Unión Europea[481], y el Reino de España también pidió su intervención en el Caso Azores a favor de las pretensiones de Portugal, aunque no llegó a tiempo de formular observaciones escritas.

Casi un año antes a la sentencia, el 20 de octubre de 2005, se dieron a conocer las conclusiones del Abogado General Leendert Geelhoed [482] en las que "abandonó completamente el razonamiento legal realizado por el Abogado General Saggio e introdujo nuevos parámetros de análisis de la selectividad regional de las ayudas de Estado, que, una vez asumidos por el Tribunal de Justicia, han pasado a constituir la jurisprudencia comunitaria vigente en esta materia en la actualidad"[483].

Hay que señalar que la doctrina no es unánime a la hora de valorar cuál fue el alcance que tuvieron estas conclusiones a la hora de intentar dar una solución al problema de las ayudas de Estado. Sostiene ALONSO ARCE que fue "una tarea de proponer al TJCE un camino para llegar a un punto de equilibrio en una cuestión tan controvertida y relevante" [484] en referencia a las ayudas de Estado. Por su parte, señala SERRANO GAZTELUURRUTIA "que el fondo de la cuestión es si dentro de cada Estado la coexistencia de sistemas distintos con fiscalidades diferentes (y, por tanto,

[481] Para saber más sobre la cuestión, véase ALONSO ARCE, I., "Las Conclusiones del Abogado General en el asunto Gibraltar confirman nuestra autonomía tributaria en el ámbito del Derecho comunitario", *Forum Fiscal de Bizkaia*, núm. 6, 2011, pp. 13-20. Conclusiones generales del Abogado General Sr. Jaaskinen en el asunto de Gibraltar C – 106/09 y C – 107/09, publicadas el 7 de abril de 2011, STJUE de 15 de noviembre de 2011, sobre los asuntos acumulados C – 106/09 y C – 107/09.

[482] Conclusiones Generales del Abogado General Sr. Geelhoed, de 20 de octubre de 2005, relativas al asunto C – 88/ 03, República portuguesa contra la Comisión de las Comunidades Europeas., Rec. I – 7119-7144.

[483] MARTÍNEZ BÁRBARA, G., "Las conclusiones de los Abogados Generales del Tribunal de Justicia europeo en asuntos relativos a la selectividad territorial de las medidas fiscales regionales: del Abogado General Saggio en la cuestión prejudicial sobre el País Vasco (1999) al Abogado General Jääskinen en el asunto Gibraltar (2011), Opinión", *Forum Fiscal de Bizkaia*, 2012, p. 48.

[484] ALONSO ARCE, I., *El concierto económico en Europa*. IVAP, Oñati, 2010, p. 143.

probablemente unas más beneficiosas respecto a otras), resulta compatible con la legalidad comunitaria sin incurrir en el régimen de las ayudas de Estado"[485], mientras que para MARTÍNEZ ETXEBERRIA, "el nudo del problema reside en saber si la existencia de sistemas fiscales distintos dentro de los Estados, con las consiguientes realidades fiscales distintas, constituyen ayudas de Estado y por tanto incurren en competencia fiscal desleal entre regiones europeas, lo que expresamente prohíbe la normativa comunitaria"[486].

Sea cual fuera la intención final del Abogado General, es verdad que surtió su efecto y al final, teniendo en cuenta estas conclusiones, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea marcó jurisprudencia y, dos años más tarde, en otro procedimiento que se analizará en breve, falló a favor de la compatibilidad del sistema de Concierto Económico con la legalidad vigente y concluyó que los Territorios Históricos Vascos tienen autonomía financiera y tributaria.

El Abogado General estableció los parámetros para determinar cuándo la decisión de carácter tributario tomada por una entidad subestatal goza de autonomía frente al Gobierno central del Estado miembro, entendiendo como autonomía la suma de autonomía institucional, procedimental y económica. Si, en cada caso, dichos parámetros se cumplían, podía una ayuda no ser calificada selectiva y por ello no ser contraria al derecho de la Unión Europea.

A dichos efectos, el Abogado General distinguió tres escenarios diferentes, determinando dentro de un Estado los supuestos que se pueden entender como un beneficio selectivo[487]:

1- En el caso de que el Gobierno central de un Estado Miembro de la Unión Europea unilateralmente decida que el tipo impositivo nacional debe ser reducido en un área geográfica determinada. En esta hipótesis conviven un tipo impositivo nacional aplicado

[485] SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El concierto económico vasco ante… Op.cit.*, p. 544.
[486] MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *La Defensa Jurídica de…*, *op. cit.,* p. 163.
[487] Conclusiones del Abogado General presentadas el 20 de octubre de 2005, as. República Portuguesa contra Comisión. Apartados 48 y siguientes.

con carácter general y otro tipo impositivo también nacional aplicable a una determinada zona o región. El Abogado General, por su parte, considera que tal medida debería ser claramente conceptuada como selectiva, "ya que la adopta un único órgano y se aplica solo a aquella parte del territorio geográfico comprendido dentro de su jurisdicción"[488].

2- En el caso de que todas las autoridades regionales y locales tengan potestades independientes para determinar el tipo impositivo para su jurisdicción geográfica. Tanto si tiene en cuenta el tipo impositivo nacional como si no, el Abogado General considera que la medida no es selectiva en el marco de la regulación de ayudas de Estado, ya que "cuando cada entidad local está facultada para establecer su tipo impositivo con independencia del Gobierno central, no tienen sentido tomar todo el territorio del Estado miembro como marco de referencia para examinar la cuestión del carácter selectivo"[489]. Sería el caso de las Comunidades Autónomas de régimen común.

3- En el caso de que un tipo impositivo inferior se determine por una autoridad local y sea aplicable exclusivamente dentro del territorio de esa autoridad local, el Abogado General considera que la naturaleza selectiva de la medida depende de si el tipo impositivo inferior es adoptado por decisión de una autoridad local que es verdaderamente autónoma (es decir, institucional, procedimental y económicamente) respecto del gobierno central del Estado miembro de la Unión Europea o no.

El Abogado General explica detalladamente en qué consiste cada autonomía. Entiende que hay autonomía institucional[490] cuando "la decisión debe ser adoptada por una entidad local con su propio estatuto constitucional, político y administrativo independiente del gobierno central". Por su parte, afirma que habrá autonomía de procedimiento, "cuando la decisión ha de ser adoptada por la autoridad local siguiendo un procedimiento en el cual el gobierno central no tiene poder alguno para intervenir

[488] Conclusiones del Abogado General presentadas el 20 de octubre de 2005, as. República Portuguesa contra Comisión. Apartado 51.
[489] Conclusiones del Abogado General presentadas el 20 de octubre… *Op. cit.*, apartado 52 y 53.
[490] Conclusiones del Abogado General presentadas el 20 de octubre… *Op. cit.*, apartado 54.

directamente en el procedimiento de fijación del tipo impositivo, y sin ninguna obligación por parte de la autoridad local de tener en cuenta el interés nacional al fijar el tipo impositivo". En cuanto a explicar en qué consiste la autonomía económica señala que "el tipo impositivo más reducido aplicable en la región no debe ser objeto de subvenciones cruzadas ni ser financiado por el gobierno central, de forma que sea la propia región quien soporte las consecuencias económicas de tales reducciones".

El Abogado General concluye que, si no se dan todos los aspectos de autonomía, la decisión de fijar un tipo impositivo inferior al nacional debe calificarse de "selectiva" a los efectos del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (en adelante, TFUE), apartado 1 (ex artículo 87.1 del TCE) debiendo, a *sensu contrario*, clasificarse como no selectivo si se cumplen los mencionados aspectos de la autonomía.

Una vez determinados por parte del Abogado General los criterios que definen en qué consistía la autonomía total, el 6 de septiembre de 2006, el TJCE dictó sentencia del caso, "además de sentar doctrina al intentar delimitar por vía jurisdiccional en qué casos una medida adoptada por una región o ente subcentral puede ser calificada como selectiva y, por lo tanto, resultar constitutiva de ayuda de Estado"[491].

El TJCE, siguiendo las conclusiones del Abogado General, también sostuvo que hay "tres situaciones en las que puede plantearse la cuestión de la clasificación como ayuda de Estado de una medida que fije, para una zona geográfica limitada, tipos impositivos reducidos en comparación con los vigentes a nivel nacional"[492].

Del mismo modo, el TJCE también aceptó las tesis propuestas por el Abogado General a la hora de identificar los tres requisitos para entender que existía "autonomía suficiente" indicando lo siguiente:

[491] GARCÍA NOVOA, C., "La sentencia del Caso Azores y su influencia en el poder normativo de las Comunidades Autónomas en España", *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*. 2006, vol. 15, núm. 1, pp. 203-239.

[492] Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran sala) de 6 de septiembre de 2006, as. C-88/03… *Op. cit.,* apartado 63.

"Como ha señalado el Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, para que pueda considerarse que una decisión que se haya adoptado en estas circunstancias lo ha sido en el ejercicio de atribuciones lo suficientemente autónomas, es necesario, en primer lugar, que sea obra de una autoridad regional o local que, desde el punto de vista constitucional, cuente con un estatuto político y administrativo distinto del Gobierno central (autonomía institucional). Además, debe haber sido adoptada sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido (autonomía procedimental) y, por último, las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo nacional aplicable a las empresas localizadas en la región no deben verse compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central (autonomía económica)"[493].

A la hora de referirse a la autonomía institucional, el TJCE recordó que el territorio del Estado miembro no tenía por qué ser el marco de referencia, ya que una entidad infraestatal podía disponer de un estatus político siempre que "cuente con un estatuto jurídico y fáctico que la haga lo suficientemente autónoma del gobierno central de un Estado miembro como para que sea ella misma, y no el Gobierno central, quien, mediante las medidas que adopte, desempeñe un papel fundamental en la definición del medio político y económico en el que operan las empresas"[494]. Por lo cual, se puede decir que dicho escollo fue superado por la Región de Azores.

La autonomía procedimental no se menciona en la sentencia, ya que el TJCE no entró a valorarlo, siendo dicha ausencia de referencia una de las únicas diferencias entre las conclusiones generales del Abogado General y la decisión final del Tribunal.

Por último, sobre la autonomía económica, donde surge la controversia, el TJCE llegó a la conclusión de que la reducción de los ingresos tributarios, resultante de los tipos impositivos más bajos de las islas Azores en comparación con Portugal, se compensaba

[493] Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran sala) de 6 de septiembre de 2006, as. C-88/03… *Op. cit.*, apartado 67.
[494] Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran sala) de 6 de septiembre de 2006, as. C-88/03… *Op. cit.*, apartados 63, 57 y 58.

mediante un mecanismo de financiación, en forma de transferencias compensadas por el Gobierno central. Por lo cual, la decisión de Azores de bajar los tipos impositivos no era económicamente autónoma, a raíz de las transferencias recibidas por el Gobierno central y, por ello, la Región de Azores no cumplía el criterio de autonomía económica.

Por todo lo expuesto, el TJCE desestimó[495] el recurso de la República de Portugal en la medida en que la compensación prevista por parte del Gobierno central para contrarrestar la merma de los ingresos de la Región de Azores le impedía considerar que esta tuviera autonomía económica y, por lo tanto, autonomía total. Esto implicaba el carácter de ayuda de Estado de las ayudas fiscales establecidas por la Región de Azores por el criterio de selectividad regional, al ser el término válido de referencia el conjunto del Estado portugués[496].

5.2.2.2. LA SENTENCIA DEL TJCE DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2008: EL CASO VASCO

Tras la sentencia del Caso Azores, el 11 de septiembre de 2008, el TJCE, vía cuestión prejudicial remitida por la Sala Tercera del TSJPV en 2006, resolvió el fondo de la cuestión; es decir, la capacidad tributaria vasca y su autonomía financiera y tributaria.

[495] Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran sala) de 6 de septiembre de 2006, as. C-88/03… *Op. cit.*, apartado 77: "En este contexto, procede llegar a la conclusión de que la decisión del Gobierno de la Región Autónoma de las Azores de ejercer su facultad de reducir los tipos del impuesto nacional sobre la renta, para permitir a los operadores económicos de la región superar los inconvenientes estructurales que se derivan de su localización insular y ultraperiférica, no se adoptó en cumplimiento de todos los requisitos enunciados en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia". Apartado 67: "Como ha señalado el Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, para que pueda considerarse que una decisión que se haya adoptado en estas circunstancias lo ha sido en ejercicio de atribuciones lo suficientemente autónomas es necesario, en primer lugar, que sea obra de una autoridad regional o local que, desde el punto de vista constitucional, cuente con un estatuto político y administrativo distinto del Gobierno central. Además, debe haber sido adoptada sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido. Por último, las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo nacional aplicable a las empresas localizadas en la región no deben verse compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central". Y apartado 68: "para que pueda considerarse que existe la suficiente autonomía política y fiscal en relación con el Gobierno central en lo que atañe a la aplicación de las normas comunitarias sobre ayudas de Estado, es necesario no solo que la entidad infraestatal disponga de la competencia para adoptar, para el territorio de su competencia, medidas de reducción del tipo impositivo con independencia de cualquier consideración relativa al comportamiento del Estado central, sino también que asuma las consecuencias políticas y financieras de tal medida".

[496] ALONSO ARCE, I., *El concierto económico en Europa… Op. cit.*, p. 146.

En esta sentencia destacan tres aspectos que, como concluye ALONSO ARCE, son "por un lado, se establecen criterios generales para analizar si se pueden dictar disposiciones fiscales propias que no vulneren lo dispuesto en el Tratado, dando unos criterios que el País Vasco cumple sobradamente; por otro lado, desautoriza completamente la posición de la Comisión y de las Comunidades Autónomas limítrofes con el País Vasco en la interpretación de la normativa y jurisprudencia en materia de ayudas de Estado; por último, implica poner de manifiesto el error que constituye la interpretación del Derecho Comunitario realizada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 9 de diciembre de 2004"[497].

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco emitió sus sentencias el 22 de diciembre de 2008 basándose en la misma argumentación utilizada en la sentencia del TJCE.

Tras la cuestión prejudicial planteada al TJCE por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en los autos de 20 y 26 de septiembre de 2006, las conclusiones de la Abogada General Juliane Kokott respecto al caso vasco se conocieron el 8 de mayo de 2008[498] y a grandes rasgos no dista mucho de los criterios establecidos por su homólogo en el Caso Azores.

Hay que indicar que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, al elevar la cuestión prejudicial al TJCE, no tenía duda de que los Territorios Históricos vascos cumplían el requisito de autonomía institucional establecido en el Caso Azores y, por consiguiente, la Abogada General en sus conclusiones no entra en mayores consideraciones respecto a esta cuestión, aceptando que sí se cumple tal requisito de la autonomía institucional en el caso de los Territorios Históricos vascos.

[497] ALONSO ARCE, I., *El respaldo europeo al Concierto Económico Vasco*, Academia Vasca de Derecho-Zuzenbidearen Euskal Akademia, Bilbao, 2009, p.56.

[498] Conclusiones Generales de la Abogada General Sra Kokott, de 8 de mayo de 2008, relativo a los asuntos acumulados C-428/06 a C-434/06, UGT La Rioja y otros contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros.

En cuanto a la autonomía procedimental, el Tribunal de Justicia del País Vasco en su Auto opinaba que también se cumplían dichos requisitos salvo que alguno de los elementos que precisase el TJCE pudiese anular dicha autonomía, señalando, las siguientes dudas[499]:

Por una parte, si "la existencia de una obligación de intercambio recíproco de proyectos normativos entre los Territorios Históricos y la Administración del Estado pueda implicar una participación del Estado en la elaboración de la normativa vasca"; por otra parte, la duda más desconcertante que planteaba el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco era "si la existencia de límites materiales en el Concierto Económico y en la Constitución que debían respetar los Territorios Históricos podían suponer una limitación a la autonomía", y, finalmente, si las normas forales que son recurridas ante la jurisdicción contencioso administrativo (jurisdicción estatal)[500] implicaban que no haya autonomía.

Respecto a la primera duda, la Abogada General en sus conclusiones entendía que, de las disposiciones de la Constitución española, del Estatuto de Autonomía y del Concierto Económico no se desprendía que el Gobierno central tuviese la facultad de decidir en última instancia. Respecto a la segunda duda, indicaba que respetar los límites constitucionales al adoptar las normas tributarias no debía restringir la libertad de actuación de los Territorios Históricos concluyendo que los precedentes jurisprudenciales no implicaban que los Territorios Históricos estuviesen limitados de tal forma que no pudiesen perseguir fines de política económica propios y ante la tercera duda señalaba que, "cuando las disposiciones nacionales establecen límites a la libertad de los legisladores territoriales para configurar su normativa, en los Estados de Derecho es frecuente que la observancia de tales límites esté sometida a control jurisdiccional. Mientras el mencionado control se limite a dicha observancia y no se extienda también a la utilidad de las normas tributarias infraestatales, no supondrá una limitación adicional de la autonomía de esas entidades. El hecho de que la competencia para

[499] Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 20 de septiembre de 2006.

[500] No va a ser hasta la reforma de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, cuando las normas forales tributarias tendrán que ser recurridas a la jurisdicción constitucional.

ejercer dicho control resida en última instancia en un tribunal de ámbito estatal no enerva esta conclusión. También carece de relevancia la circunstancia de que, para impugnar normas autonómicas, de rango inferior, quepa imponer recursos ante los tribunales ordinarios, mientras que las leyes estatales y autonómicas solo pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional"[501]. Esto último desde la aprobación de la reforma de la Ley Orgánica 1/2010 no es así, puesto que las normas forales de carácter tributario son recurribles directamente ante el alto Tribunal[502].

Respecto a la autonomía económica, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dudaba de que el hecho de que el Estado se reservara competencias importantes en materia económica, como, entre otras, las de la Seguridad Social, sistema monetario, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, mermase la autonomía económica de la región. Sobre la cuestión, la Abogada General apunta que "la aplicación de este requisito da lugar a considerables dificultades cuando la reducción del tipo impositivo o la concesión de otras ventajas no constituyen, como sucedía en el Caso Azores, un elemento de una especie de ayuda regional indirecta del Estado central. En efecto, en ese supuesto no existe un vínculo lógico entre la reducción de impuesto y los flujos financieros compensatorios entre el Estado central y las entidades infraestatales. Al contrario, en supuestos como el de los procedimientos principales, es preciso analizar en profundidad las relaciones económicas entre el Estado central y las entidades infraestatales que lo integran. La autonomía económica de las entidades infraestatales no puede negarse por el mero hecho de que, en definitiva, se compruebe, tras dicho análisis del conjunto del saldo, que existe una transferencia de fondos desde

[501] Conclusiones de la Abogada General presentadas el 8 de mayo… *Op. cit.* Apartado 105.

[502] Véase LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., "Incidencia de la reserva al Tribunal Constitucional del control sobre las normas forales fiscales en los procedimientos contenciosos-administrativos en curso", en GORDILLO PÉREZ, L.I. (coord.), *El poder normativo de Bizkaia en un contexto multinivel y transnacional: retos y desafíos*, Bilbao, 2012, pp. 191-202; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., "Foru-arau fiskalak blindatzea = El blindaje de las normas fiscales forales: ikuspegi konstituzionala = perspectiva constitucional". *El concierto económico = Kontzertu ekonomikoa: los retos actuales = gaur egungo erronkak*, 2015, pp. 145-202.

el Estado central a las entidades infraestatales. En efecto, dicha transferencia de fondos puede obedecer a múltiples causas, ajenas a las normativas fiscales infraestatales"[503].

No obstante, sobre la autonomía económica, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco no se planteó si el mecanismo del cupo eliminaba la autonomía, ya que afirmó que "las instituciones forales soportan ellas solas las consecuencias de sus decisiones de política fiscal" [504] –riesgo unilateral del sistema–, y la Abogada General en el apartado 62 de las conclusiones dijo que "resulta evidente que las medidas fiscales de los Territorios Históricos del País Vasco tengan por objeto compensar desventajas estructurales, geográficas o de otro tipo, similares. Al contrario, las condiciones generales de tributación, más ventajosas que las aplicables con carácter general, están destinadas a incentivar de manera especial el establecimiento de empresas en determinado territorio. Pero, al mismo tiempo, la lógica interna del sistema no prevé, a diferencia de lo que ocurría en el Caso Azores, que el Estado central compense la merma de ingresos fiscales que se deriva de las ventajas fiscales".

Por todo, una vez resueltas las cuestiones planteadas por el Tribunal nacional, la Abogada General ratificó, fundada en Derecho Comunitario, el cumplimiento de los tres requisitos de autonomía exigidas a la Región Autónoma de las Azores para los tres Territorios Históricos vascos.

Después de las conclusiones de la Abogada General, el 11 de septiembre de 2008, el TJCE[505] resolvió las dudas planteadas al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco anteriormente mencionadas y hacía suyas las conclusiones de la Abogada General, "sin entrar a resolver formalmente la cuestión de si las competencias normativas en materia fiscal de los Territorios Históricos entran o no en conflicto con la normativa comunitaria,

[503] Conclusiones de la Abogada General presentadas el 8 de mayo… *Op. cit.* Apartados 107 y 109.
[504] ALONSO ARCE, I., *El respaldo europeo al Concierto Económico… Op. cit.*, p. 62.
[505] STJCE de 11 de septiembre de 2008, Unión General de Trabajadores de la Rioja y otros contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros, C- 428/06 a C - 434/06, Rec. p. I - 06747. Apartado 130.

puesto que no era la cuestión planteada al tribunal" [506]. Por ello, se pronunció favorablemente al reconocimiento de la autonomía fiscal y financiera del País Vasco.

Sobre el criterio de autonomía institucional, el TJCE señaló en el apartado 75 de la sentencia que "habrá que tomar como referencia al propio tiempo a los Territorios Históricos y a la Comunidad Autónoma del País Vasco para determinar si la entidad infraestatal constituida tanto por estos Territorios Históricos como por la referida Comunidad tiene suficiente autonomía como para constituir el marco de referencia a la luz del cual cabe apreciar la selectividad de una medida adoptada por uno de esos Territorios Históricos", y concluye en el apartado 87 que "del examen de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y del Concierto Económico se desprende que entidades infraestatales como los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco, al poseer un estatuto político y administrativo distinto al del Gobierno central, cumplen el criterio de la autonomía institucional".

Sobre el criterio de la autonomía en materia de procedimiento, mencionando el apartado 67 de la sentencia del Caso Azores, indicaba que "para que pueda considerarse que una decisión de la autoridad infraestatal fue adoptada en el ejercicio de atribuciones suficientemente autónomas, lo deberá haber sido sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido". Y seguía en el apartado 97 subrayando que "en este sentido, del artículo 4, apartado 1 del Concierto Económico se desprende que las autoridades forales comunicarán a la Administración del Estado los proyectos de disposiciones normativas en materia tributaria y que la referida Administración practicará idéntica comunicación a dichas autoridades", pero añade que "del Concierto Económico no se desprende que, a falta de acuerdo en el seno de dicha Comisión, el Gobierno central pueda imponer la adopción de una norma que tenga un contenido determinado (…) Por otra parte, hay que señalar que la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa podrá examinar no solo los proyectos de normas forales, sino también los proyectos remitidos por la Administración del Estado. Esta posibilidad demuestra de manera suficiente que dicha Comisión es solamente un órgano consultivo

[506] SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El concierto económico vasco ante… Op. cit*., p. 601.

y de conciliación, y no un mecanismo a través del cual el Gobierno central imponga su propia decisión en el caso de que exista un conflicto entre un proyecto de normas forales y la normativa tributaria del Estado español".

También, respecto a la autonomía procedimental, en el apartado 106 de la sentencia indicaba que "si bien parece desprenderse de dicho principio que los Territorios Históricos no están dotados de una competencia de gran amplitud por lo que se refiere a la presión fiscal global que puede establecerse mediante las normas forales, ya que esta debe ser equivalente a la que existe en el resto del Estado español, las partes están de acuerdo, sin embargo, en que la presión fiscal global es tan solo uno de los elementos que han de tomarse en consideración a la hora de adoptar una norma tributaria. Así pues, siempre y cuando respeten ese principio, los Territorios Históricos están facultados para adoptar disposiciones tributarias que difieran en diversos aspectos de las disposiciones aplicables en el resto del referido Estado". Por lo cual, también salvaba la autonomía procedimental.

En lo que concierne a la autonomía económica, aunque para el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco no existía ninguna duda en relación con el sistema del cupo, ya que "el País Vasco opera como fiscalmente responsable de sus políticas en materia tributaria, asumiendo las repercusiones que de una menor recaudación puedan derivarse en la limitación del gasto público en servicios para la comunidad e infraestructuras de su competencia, sin que existan previsiones normativas específicas en el sistema acerca de que el déficit fiscal hipotético que pudiera seguirse de una menor recaudación fuese soportado por los poderes públicos centrales o por otras regiones"[507], el Tribunal Europeo en el apartado 130 de la sentencia entendía que "el coeficiente de imputación se fija partiendo de datos económicos en el marco de negociaciones políticas en las que participa el Estado español y en las que este defiende tanto el interés nacional como el de las demás regiones del Reino de Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si tal proceso de fijación tiene por objeto

[507]ALONSO ARCE, I., *El respaldo europeo al Concierto Económico… Op. cit.*, p. 68.

permitir al Gobierno central compensar el coste de una subvención o de una medida tributaria favorable a las empresas adoptada por los Territorios Históricos".

Igualmente, en el apartado 135 de la sentencia se afirmaba que "no obstante, como señaló en esencia la Abogado General en el punto 109 de sus conclusiones, y contrariamente a lo que parece sostener la Comisión, el mero hecho de que se deduzca de una apreciación global de las relaciones financieras entre el Estado central y sus entidades infraestatales que existen transferencias financieras de dicho Estado hacia estas últimas no basta, en cuanto tal, para demostrar que dichas entidades no asumen las consecuencias financieras de las medidas fiscales que adoptan y, por tanto, que no gozan de autonomía financiera, ya que tales transferencias pueden explicarse por motivos que no tengan relación alguna con las referidas medidas fiscales".

Así pues, el TJCE señaló que solo debería denegarse dicha autonomía si existiesen transferencias destinadas a compensar reducciones de ingresos derivadas de la normativa tributaria en cuestión, aunque remitía al Tribunal nacional la determinación de si existía dicha compensación, aunque, la doctrina mayoritaria entendía que tal cuestión no existía y por lo tanto se cumplía, igualmente, la autonomía económica[508].

Por todo lo anterior, cabe indicar que la sentencia del TJCE de 11 de septiembre 2008 concluyó que el Concierto Económico confería al País Vasco autonomía institucional –reconocimiento constitucional del estatuto político-administrativo que le confiere las competencias normativas–, autonomía de procedimiento –capacidad de adoptar las medidas fiscales sin recabar la intervención del Gobierno central, sin perjuicio de los mecanismos de conciliación y de control de legalidad–, y autonomía económica –en la medida que no pueda probarse que la merma de ingresos que producen los incentivos fiscales sea objeto de una compensación directa por parte del Gobierno central–[509].

[508] SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El concierto económico vasco ante… Op. cit.*, p. 608.
[509] ECHEBERRIA MONASTERIO, J.L., "Crónica de una rectificación judicial: Sentencia del Tribunal Supremo de 2-6-2011 sobre la norma foral de Bizkaia sobre el impuesto de sociedades"*, Forum Fiscal de Bizkaia, La revista tributaria de Bizkaia*, 2011, p. 46.

Es por ello por lo que, de la misma manera, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, haciendo suyas las pretensiones del TJCE falló en favor de las instituciones vascas, emitiendo sus sentencias el 22 de diciembre de 2008. A partir de esta línea jurisprudencial resultaba radicalmente incompatible con la jurisprudencia comunitaria la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004. Señala ATXABAL RADA que "la argumentación del Tribunal Supremo en su sentencia de 9 de diciembre de 2004 ha sido desmontada punto por punto en su integridad. Sería lógico, en consecuencia, que todos los recursos que se han interpuesto a raíz de la citada sentencia del Supremo contra las distintas normas forales que han ido aprobando la normativa del Impuesto sobre Sociedades a partir de 2005, decayeran uno tras otro"[510].

Así, el Tribunal Supremo en sus sentencias de 2 y 3 de junio de 2011[511] modificó la línea argumental que utilizó en su sentencia de 9 de diciembre de 2004[512].

En el fundamento jurídico tercero de la sentencia de 2 de junio y en el fundamento jurídico sexto de la de 3 de junio, quedó recogida la línea argumental fijada por el Tribunal Europeo al señalar que "(…) así como para aplicar el Derecho comunitario a los litigios de los que conoce, verificar si los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco gozan de tal autonomía, lo que tendría como consecuencia que las normas adoptadas dentro de los límites de las competencias otorgadas a dichas entidades infraestatales por la Constitución española de 1978 y las demás disposiciones del Derecho español no tienen carácter selectivo, en el sentido del concepto de ayuda de Estado tal como aparece recogido en el artículo 87 CE, apartado 1".

Por lo tanto, el Tribunal Supremo desestimó también las pretensiones de la parte recurrente aplicando íntegramente los criterios de la sentencia del TJCE de 11 de septiembre de 2008.

[510] ATXABAL RADA, A., "El Concierto Económico tras la STJCE de…, *op. cit.,* p. 42.
[511] SSTS 4062/2011, de 2 de junio y 3867/201, de 3 de junio.
[512] Para analizar el periplo hasta que el TS dicta sentencia, véase ECHEBERRIA MONASTERIO, J.L., "Crónica de una rectificación judicial…, *op. cit.,* pp. 19-46.

5.3. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES VASCAS Y SU MARCO NORMATIVO

Durante el capítulo, en más de una ocasión, se ha indicado que las distintas administraciones vascas gozan de autonomía financiera. Según FALCÓN Y TELLA "la autonomía financiera se articula en la Constitución fundamentalmente como una autonomía de gasto, entendiendo por tal la capacidad de las Comunidades Autónomas para decidir tanto la estructura como –al menos en cierta medida– el nivel de prestación de los servicios cuya competencia hayan asumido"[513]. RAMALLO MASSANET, en el mismo sentido, afirma que "de las dos vertientes en que se desenvuelve la actividad financiera –la de los ingresos y la de los gastos– y de la vinculación entre autonomía financiera y competencias autonómicas ya se puede deducir que el principal ámbito en donde se va a plasmar dicha autonomía financiera será en el gasto público autonómico –más que en el ámbito del ingreso, y en especial del tributo– generado por el ejercicio, desarrollo y ejecución de las competencias (materiales) autonómicas"[514].

Así pues, se puede diferenciar, por una parte, la autonomía tributaria que tienen las instituciones vascas, es decir se les reconoce la capacidad para tener los medios necesarios para hacer frente a sus gastos[515] en virtud de la Constitución; el Estatuto de Gernika, y la Ley del Concierto Económico, pero cada administración en el nivel que le

[513] FALCÓN Y TELLA, R., "La distribución de competencias en materia financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César Albiñana y García-Quintana*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, p. 513.

[514] RAMALLO MASSANET, J., "El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial", *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, octubre 1992-marzo 1993, p. 405.

[515] Para BERLIRI, el poder tributario es "el poder de establecer impuestos o prohibiciones de naturaleza fiscal, es decir, el poder de dictar normas jurídicas de las cuales nacen, o pueden nacer, a cargo de determinados individuos o de determinadas categorías de individuos, la obligación de pagar un impuesto o de respetar un límite tributario", en BERLIRI, A., *Principios de Derecho Tributario*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid. 1964. Mientras para CORTES DOMINGUEZ "el poder tributario significa el poder de establecer tributos", en CORTES DOMÍNGUEZ, M., *Ordenamiento tributario español*, Civitas, Madrid, 1985, p. 59. FERREIRO LAPATZA señala que "cuando el poder financiero se refiere a los tributos se refiere, así, al establecimiento y aplicación de los tributos", en FERREIRO LAPATZA, J.J., *Curso de Derecho Financiero Español*, Marcial Pons, Madrid, 1988, p. 107. SAINZ DE BUJANDA, en igual sentido a FERREIRO LAPATZA, indica que "el poder tributario, pues, consiste en la facultad propia del Estado de establecer tributos, en tanto que el poder financiero se refiere no solo al poder de establecer tributos, sino también a los demás tipos de ingresos públicos, así como a la autorización del gasto realizado por el ente público", en SAINZ DE BUJANDA, F., "Notas de Derecho Financiero", *Seminario de Derecho Financiero de la Universidad de Madrid*, Madrid, 1972, p. 2.

corresponda y la autonomía financiera, que sería el instrumento para la ejecución y desarrollo de las competencias reguladas en el Estatuto de Gernika. El artículo 48 de la Ley del Concierto, tal como se ha podido observar, indica que las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco se regirán, entre otros, reconociendo a las instituciones vascas autonomía financiera y tributaria. De esta forma cabe incidir en que la actividad tributaria del País Vasco es una competencia foral que proviene de sus derechos históricos, aunque existen dudas a la hora de saber si la actividad financiera de los Territorios Históricos emana de la Disposición Adicional Primera de la CE como se ha abordado en el capítulo anterior al indicar el cariz financiero o no que tiene el sistema de Concierto Económico.

Sea como sea, entiendo que la cuestión central, en la actualidad, no radica en saber si la actividad financiera emana de los derechos históricos, tal como ATXABAL RADA, LARRAZABAL BASÁÑEZ o MUGURUZA ARRESE sostienen, o, por contra, si su aceptación es una decisión discrecional del legislador como MEDINA GUERRERO o el Consejo de Estado afirman.

La verdad es que el artículo 48 de la Ley del Concierto Económico explícitamente ha establecido que existe la autonomía financiera de las instituciones vascas, por lo que el legislador, y en virtud del carácter pactado que tiene el sistema, las administraciones del País Vasco y el Gobierno central también lo han aceptado como válido. De esta forma, se puede afirmar que el Concierto Económico tiene un ámbito financiero[516] y que, en general, todas las instituciones vascas, y en particular los Territorios Históricos, tienen autonomía financiera (y tributaria). Tal como se desarrollará en el capítulo siguiente, en el que se analiza el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la interpretación doctrinal o incluso jurisprudencial será resuelta en el seno de la Comisión

[516] Es del mismo parecer GONZÁLEZ LÓPEZ, al argumentar que "en la medida en que la vigente Ley del Concierto trasciende de lo estrictamente tributario para definir el marco relacional en materia financiera entre el Estado y la CAPV, como da buena cuenta su artículo 48, puede defenderse que la actualización del Concierto Económico que propicia la Disposición Adicional Primera CE se extiende a la definición de un particular marco relacional que abarca el sistema de financiación entendido en su conjunto". En GONZÁLEZ LÓPEZ, A., "La reforma del artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Ley del Concierto", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 92, enero-abril 2012, p. 74.

Mixta del Concierto Económico al reconocer, en septiembre de 2020, la singularidad de los Territorios Históricos y su capacidad de endeudamiento. Asimismo, la Ley del Concierto Económico no ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por lo que ninguno de sus preceptos es contrario a la Constitución[517].

De esta forma, más allá de la autonomía que le confiere el artículo 156.1 de la CE a la Comunidad Autónoma del País Vasco, como sujeto que es, en el caso del entramado institucional vasco, la autonomía financiera se abre paso también a los Territorios Históricos del País Vasco y a los ayuntamientos vascos.

La materialización de este principio se hace visible en la diferente normativa que les es aplicable.

Así, por ejemplo, se ha visto que en la Ley del Concierto Económico en el artículo 48 explícitamente se indica que las administraciones vascas tienen autonomía financiera para el desarrollo de sus funciones. Lo mismo ocurre con la LTH que en su artículo 14 se reafirma en esa autonomía. Además, el Estatuto de Gernika en su articulado hace alusión al diseño básico institucional vasco[518] e indica en su artículo 40, en referencia a

[517] MEDINA GUERRERO, al sostener que el Concierto Económico carece de un ámbito financiero y este se haya incorporado por la "gracia" del legislador, se pregunta "¿Qué habría de suceder si se quiebra dicha reserva de Ley del Concierto mediante la incorporación de materias que no pueden considerarse genuinas integrantes de la misma?", y responde que "la inclusión en la Ley del Concierto de materias conexas, pero no integrantes de la reserva, debería reputarse contraria a la Constitución", en MEDINA GUERRERO, M., "La autonomía financiera en tiempos…, *op. cit.,* p. 265.

[518] En alusión al régimen de los Territorios Históricos y remarcando el articulado del Estatuto de Gernika, PORRES AZKONA establece las siguientes características básicas:
"a) garantía reforzada de la inalterabilidad de su régimen foral contenido en el EAPV al establecerse un procedimiento rígido de reforma (regulado en el Título IV EAPV).
b) Garantía estatutaria de la inalterabilidad del régimen específico de cada Territorio Histórico (artículo 37.2 EAPV).
c) Autonomía financiera y potestades tributarias (artículo 41 EAPV).
d) Potestad de autoorganización (artículos 3; 24.2 y 37 EAPV), en su doble expresión de capacidad normativa (artículo 37, apartados 1, 2 y 3 EAPV) y libre creación y articulación institucional.
e) Atribución expresa de determinadas competencias (artículos 10.34; 17.5; 37.3; 41.2 EAPV) que, de acuerdo con el artículo 37.2 EAPV no agotan las competencias de título foral.
f) Los TT.HH. son, asimismo, titulares de la garantía institucional de la autonomía provincial (artículo 137 CE).
g) Finalmente, y en orden a la garantía de la foralidad, el artículo 39 EAPV configura un sistema reactivo singular frente a las decisiones del Gobierno Vasco o sus órganos, pero no frente a las leyes del Estado o de la Comunidad Autónoma".
En PORRES AZKONA, J., *Política y Derecho…*, *op. cit.,* pp. 171-172.

la Comunidad Autónoma, que para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias dispondrá de su propia Hacienda autónoma, por lo que –no de un modo explícito, pero de la trascripción literal– se deduce que se refiere a la autonomía financiera.

Para que haya autonomía primeramente es imprescindible que tengan que existir las instituciones que materialicen este principio, es decir, no tiene sentido hablar de autonomía sin que haya instituciones, puesto que estas son las que, en su día a día, pueden ejercer sus funciones con autonomía o sin ella. En este sentido, el modelo organizativo-institucional trimembre que tiene el País Vasco hace que se deban tener en cuenta las diferentes instituciones y órganos que componen la Comunidad Autónoma del País Vasco- El Gobierno vasco y el Parlamento vasco-, los Órganos Forales- las Diputaciones forales y las Juntas Generales- y los ayuntamientos vascos. Así pues, las diferentes normas forales que regulan la estructura institucional de los Territorios Históricos[519] empiezan recordando en la Exposición de Motivos que la Constitución española de 27 de diciembre de 1978, en su Disposición Adicional Primera, tal como se ha podido señalar en más de una ocasión, ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales y establece que su actualización se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Al principio del articulado de las normas forales se especifica que, de acuerdo con su tradición histórica, son instituciones y órganos forales de los Territorios Históricos las Juntas Generales y las Diputaciones forales. Además, remarcan que estas ejercerán la actividad pública y sus competencias en el marco de la Ley y del Derecho. De esta forma, las competencias que tienen los Territorios Históricos "llegan a su máxima expresión en materia financiera toda vez que el régimen del Concierto Económico se fundamenta en las Haciendas Forales"[520]. Cabe añadir que estas normas forales explícitamente no hacen referencia

[519] Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia, publicada en el *BOB*, núm. 44, de 23 de febrero de 1987; Norma Foral de 7 de marzo de 1983 sobre Organización Institucional del Territorio Histórico de Álava, publicada en el *BOTHA*, núm. 28, de 8 de marzo de 1983; y Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno, y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, publicada en el *BOG*, núm. 137, de 20 de julio de 2005, p.121.

[520] GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE, R., *El Ordenamiento político-administrativo…*, *op. cit.,* p. 146.

alguna al principio de autonomía, aunque ello no es óbice para concluir que los Territorios Históricos y sus órganos no tienen reconocido este principio, tal como se ha explicado antes. En el ámbito autonómico, la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno[521] –de Euskadi–, es la norma referente a la organización y a las atribuciones del Gobierno vasco, como órgano político y como órgano que dirige la Administración autónoma vasca. Asimismo, regula la elección y las atribuciones de su Lehendakari y las relaciones del Gobierno vasco con el Parlamento vasco.

En el ámbito local, los ayuntamientos vascos disponen de los recursos necesarios para ejercer sus competencias adecuadamente y, por lo tanto, se les reconoce autonomía financiera, estableciendo en el artículo 4 de la LILE que la dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de las entidades locales se desarrollará, entre otros, conforme al principio de autonomía financiera, volviendo en el artículo 110 a remarcar el mismo principio al hablar de las actuaciones de las haciendas locales vascas[522].

Para finalizar, en el ámbito jurisdiccional, es preciso indicar que la modificación de la Ley Orgánica 1/2010 creó *ad hoc* un proceso constitucional denominado "Conflictos en defensa de la autonomía foral", que tiene por objeto el planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra normas del Estado con rango de ley y que están legitimadas a plantearla las Juntas Generales y las Diputaciones forales de los Territorios Históricos, siendo de esa forma protegida la autonomía foral de los Territorios Históricos, autonomía que en última instancia tiene que ver con la autonomía financiera que tienen los diferentes Territorios Históricos.

[521] País Vasco. Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, publicada en el *BOPV*, núm. 46, de 27 de julio de 1981, p. 1370.
[522] Véase ATELA URIARTE, A., *El desafío del fortalecimiento de la autonomía municipal: La Ley de Instituciones Locales de Euskadi,* IVAP, Oñati, 2021.

5.4. LA SINGULARIDAD DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS DEL PAÍS VASCO

Hasta ahora se ha visto que la singularidad de los Territorios Históricos tiene gran relevancia a la hora de hablar del Concierto Económico en general, y de su ámbito financiero en particular[523]. Por lo tanto, es importante distinguir y ver el alcance que los Territorios Históricos tienen jurídicamente para poder así analizar, en los próximos capítulos, los principios financieros aplicables a ellos en relación con el sistema de Concierto Económico. Además, y tal como ha indicado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, los Territorios Históricos no son meras entidades locales, lo que debe relacionarse con lo que la Comisión Mixta del Concierto Económico ha dictaminado en sus últimas reuniones sobre a esta cuestión, además de indicar la doctrina principal correspondiente a la cuestión[524].

[523] GARCÍA ROCA al explicar y poner ejemplos de las asimetrías existentes en nuestro ordenamiento jurídico se refiere al singular hecho diferencial del País Vasco y sostiene que es "evidente que tal sistema de financiación configura una excepción —otra asimetría ahora financiera— respecto del régimen general de financiación de las Comunidades Autónomas previsto en los artículos 156 a 158 de la Constitución; así como que los Territorios Históricos son un aliud distinto, política e históricamente, al resto de los entes territoriales menores del Estado. Una importante asimetría de hecho con consecuencias normativas, y cada vez mayor, pues la ordenación de ciertos impuestos está en manos de esos Territorios". En GARCÍA ROCA, J., "Asimetrías Autonómicas y principio constitucional de solidaridad", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, 1997.

[524] Para LUCAS VERDÚ los Territorios Históricos son "entidades sociales permanentes pues hincan sus raíces en la sociedad vasca, poseen una organización jurídica que se inspira en su pasado lejano; han sido apoyados por el Pueblo Vasco; representan la idea de la foralidad; disponen de medios materiales, humanos y económicos y cumplen la función de conservar, actualizar y mejorar los derechos históricos. Es decir, son ni más ni menos, que reductos de la foralidad", en LUCAS VERDÚ, P., "Los derechos históricos como constitución sustancial del Pueblo vasco", en VV.AA., *Congresos sobre los derechos históricos vascos*, Gobierno Vasco, Vitoria, 1988, p. 228. Para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, que hace una equiparación de los Territorios Históricos al resto de entes provinciales del Estado, pero matizándolos, dice que "resulta evidente que los territorios forales son provincias, con un perfil institucional peculiar ciertamente, pero provincias al fin y al cabo", en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los Derechos Históricos de los…, op. cit*. Por su parte, RAZQUIN LIZARRAGA considera que "los Territorios Históricos superan el nivel provincial, asimilándose consecuentemente más a una Comunidad Autónoma unipersonal que a una entidad local de carácter provincial", en RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., "Organización foral y hecho diferencial", en COELLO MARTÍN, C., (Dir.), *El Estado Autonómico y Hecho diferencial de Vasconia*, Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, 2000. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN califica los Territorios Históricos como "fragmentos de Estado", en HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., "Territorios Históricos y Fragmentos de Estado", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, mayo-agosto, 1985, pp. 345-351. Igualmente, CAÑO MORENO aporta una definición completa de los Territorios históricos al calificarlos como "entes territoriales públicos dotados de organización, instituciones y régimen privativo de naturaleza política, con competencias propias de carácter normativo, de desarrollo y ejecución, con

En ese recorrido jurisprudencial la STC 76/1988, de 26 de abril[525], a la que me he referido en otras ocasiones, es la más destacable puesto que establece que "los Territorios Históricos son instituciones jurídicas de derecho público que se hallan situadas jerárquicamente entre las Entidades locales municipales y las instituciones propias de las Comunidades Autónomas dentro del gran encaje territorial estatal que aparece perfectamente definido en la Constitución" [526]. Asimismo, la sentencia ha dejado sentado que la competencia tributaria ejercida en los indicados términos aparece configurada, en la doctrina constitucional, 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 de la Ley del Concierto Económico, 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 Ley General Tributaria, 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".

El fundamento jurídico cuarto de la STC 11/1984, de 2 de febrero[527], por su parte, indica la diferencia que hay que hacer entre la Comunidad del País Vasco y los Territorios Históricos y, además, señala cuáles son las fuentes jurídicas de cada uno de ellos, argumentando lo siguiente: "es obvio que cada uno de los territorios históricos y la CA País Vasco son entes jurídicamente distintos y autónomos entre sí, dotados cada uno de su correspondiente esfera de intereses y de las competencias necesarias para su gestión,

financiación propia y autonomía presupuestaria propias", en CAÑO MORENO, J., *Derecho Autonómico Vasco…*, *op. cit.,* pp. 185-189.

[525] STC núm. 76/1988, de 26 de abril de 1988, publicada en el *BOE*, núm. 125, de 25 de mayo de 1988, p. 6.

[526] MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *Los Territorios Históricos Vascos y su producción normativa foral: unas realidades fronterizas en busca del mejor encaje en el sistema,* Ad Concordiam, Bilbao, 2017, p. 19.

[527] STC 11/1984, de 2 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 42, de 18 de febrero de 1984, p. 23.

sin perjuicio de las relaciones funcionales existentes entre ellos y entre cada uno de ellos y el Estado. (…) Las fuentes de las que nacen las competencias de los territorios históricos, por un lado, y de las Comunidades Autónomas, por otro, son necesariamente distintas. Los territorios forales son titulares de 'derechos históricos' respetados, amparados y sujetos a actualización en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, en virtud de lo dispuesto por la disp. adic. 1ª CE; por lo que la delimitación de las competencias de tales territorios podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales 'derechos'. Mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que estas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía; habrá que acudir, en consecuencia, a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a otras posibles normas delimitadoras de competencias dictadas en el marco de las anteriores, para saber cuáles sean las correspondientes a cada Comunidad".

La STC 118/2016, de 23 de junio[528], por otra parte, afirma que los Territorios Históricos son provincias pero también territorios forales, lo que les otorga una singularidad que excede del nivel provincial al indicar en su fundamento jurídico segundo que "puesto que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan (art. 137 CE), los territorios históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, titulares de su propio régimen tributario (arts. 41.2 EAPV), se configuran, dentro de esa organización territorial del Estado, como provincias y, en virtud de ello, como entidades locales [arts. 141.1 CE y 3.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL)], correspondiéndoles "las potestades reglamentarias y de autoorganización" [art. 4.1 a) LBRL]. Eso sí, su condición no termina ahí, teniendo también la de "territorios forales" (disposición adicional primera CE), lo que les dota de una singularidad que se concreta en un ámbito competencial propio, que se manifiesta tanto frente al Estado como ante la propia Comunidad Autónoma del País Vasco, y que dimana del régimen foral constitucional y estatutariamente garantizado".

[528] STC 118/2016, de 23 de junio, publicada en el *BOE*, núm. 181, de 28 de julio de 2016, p. 52648.

Y más adelante, el Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico cuarto remacha la nítida diferencia entre los Territorios Históricos y las provincias al indicar que "conforme a lo dicho, lo primero que debe advertirse ya en este momento es que las situaciones que los recurrentes pretenden traer a la comparación no son equiparables: de un lado, las provincias; de otro, los territorios históricos. Es cierto, que los territorios históricos son, desde un punto de vista estrictamente territorial, 'provincias' y, por tanto, tienen la condición de entes locales (art. 141.1 CE), pero también lo es que su condición no termina ahí, teniendo también la de 'territorios forales' expresamente reconocidos en la disposición adicional primera de la Constitución. De este modo, los territorios históricos, en su condición de 'provincias' a las que hace referencia el art. 141.1 CE (y el art. 2.2 EAPV), son llamados por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a la defensa de la 'autonomía local' que la Constitución les reconoce y garantiza (arts. 137 y 140), a través del 'conflicto en defensa de la autonomía local' (arts. 75 bis y ss. y disposición adicional cuarta LOTC). Sin embargo, los territorios históricos en su condición de 'territorios forales', a los que se refiere la disposición adicional primera del texto constitucional, son llamados a la defensa de los 'derechos históricos' que la Constitución les reconoce y ampara (disposición adicional primera), mediante el 'conflicto en defensa de la autonomía foral' (disposición adicional quinta, apartado 3, LOTC)".

Así pues, se trata de una autonomía foral, completamente distinta y superior de la autonomía local, y prosigue en su fundamento jurídico cuarto:

"De la misma manera que los arts. 137 y 140 CE garantizan la autonomía local, para cuya defensa la Ley Orgánica 7/1999 creó el nuevo instrumento procesal del conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 75 bis a 75 quinquies LOTC), la disposición adicional primera de la Constitución garantiza la autonomía foral para cuya defensa la Ley Orgánica 1/2010 ha introducido ese otro instrumento procesal (en la disposición adicional quinta, apartado 3, LOTC), cuya tramitación y resolución seguirá el procedimiento previsto para los conflictos positivos de competencias (arts. 63 a 67 LOTC). Nos encontramos, pues, ante un proceso constitucional que se dirige específicamente a reforzar la defensa de otra autonomía, la foral, claramente

diferenciada de la local, por venir específicamente consagrada, de forma separada, por el texto constitucional (disposición adicional primera). Dicha especificidad se manifiesta en que este nuevo conflicto solo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión 'de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constitucional y estatutariamente garantizada', de modo que no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en sentido igual, aunque con relación a la autonomía local, STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 3)".

La jurisprudencia del Tribunal Supremo también va en el mismo sentido a la del Tribunal Constitucional y diferencia claramente a los Territorios Históricos de las provincias poniendo en valor el régimen foral. El Tribunal Supremo ha reconocido, perfilado y consagrado mediante su jurisprudencia, que las Juntas Generales son órganos normativos, y las Diputaciones forales, órganos ejecutivos o de gobierno de los Territorios Históricos. Las Juntas Generales son verdaderos órganos de representación política cuya función principal es dictar normas en sus territorios y ejercer el control sobre las Diputaciones forales. En esa función son iguales a los Parlamentos o Asambleas y no integran la administración pública ordinaria. Es por ello por lo que tienen una consideración especial por la cual no se les puede equiparar a las entidades locales.

Así pues, la STS de 22 de octubre de 1998 en su fundamento jurídico segundo nos habla de que el régimen foral del País Vasco es singular respecto al del resto del Estado. Señala que "es obvio que el régimen foral fiscal del País Vasco es diferente al del resto del Estado, al igual que ocurre con alguna otra Comunidad Autónoma, tales como Navarra y Canarias (por no decir, también, Ceuta y Melilla). (…) La consecuencia de todo ello son las peculiares relaciones que, en materia de tributos, existen entre el Estado y el País Vasco, regidas, como se ha dicho, en concreto, por la Ley del Concierto Económico de 1981 (y sus modificaciones posteriores)". Por lo tanto, se reconoce, sin duda, la singularidad que el Concierto Económico produce creando un marco de relaciones

financieras entre el Estado y los Territorios Históricos, y por ende con la Comunidad Autónoma Vasca, diferente al del resto del Estado.

Esta afirmación la podemos ver, también, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2009[529] a la hora de aplicar la Disposición Adicional Primera de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a la singularidad de la Administración vasca, ya que en su tercer fundamento jurídico establece lo siguiente:

"El apartado 1 de la Disposición Adicional Primera de la ley de la Jurisdicción dice lo siguiente: En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la referencia al apartado 2 del artículo 1 de esta Ley incluye las Diputaciones Forales y la Administración Institucional de ellas dependiente. Asimismo, la referencia del apartado 3, letra a) del artículo 1 incluye los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por órganos competentes de las Juntas Generales de los Territorios Históricos".

El primer inciso añade así una administración más al elenco de administraciones públicas enumerado por el apartado 2 del artículo 1 de la propia Ley Jurisdiccional, que literalmente reza así:

> "Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:
>
> a) La Administración General del Estado.
>
> b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
>
> c) Las Entidades de integran la Administración Local.
>
> d) Las Entidades de derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales".

El segundo inciso viene a equiparar a los efectos del apartado 3 letra a) del Art. 1 las Juntas Generales de los Territorios Históricos a los órganos legislativos que en él se citan,

[529] STS 4146/2004, de 9 de diciembre de 2009.

en cuanto dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público.

En sentido análogo se expresa la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común[530], en su redacción dada por la Ley 4 /1999, de 13 de enero[531], titulada "la Administración de los Territorios Históricos del País Vasco", al establecer "en la Comunidad Autónoma del País Vasco, a efectos de lo dispuesto en el art. 2 (que se refiere al ámbito de aplicación de la Ley) se entenderá por Administraciones Públicas las Diputaciones Forales y las Administraciones Institucionales de ellas dependientes así como las Juntas Generales de los Territorios Históricos en cuanto dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público".

Además, sigue la sentencia manifestando que "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 con 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 artículo 37 las competencias de los órganos forales, entre las que figuran las relativas al régimen tributario". Por lo cual vemos que los órganos forales tienen competencia en materia tributaria, en lo que no se pueden equiparar a las entidades locales.

[530] España. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, publicada en el *BOE*, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992, p. 40300.

[531] España. Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, publicada en el *BOE*, núm. 12, de 14 de enero de 1999, p. 1739.

Por lo tanto, los Territorios Históricos tienen competencia en materia tributaria (y financiera) y por ello no son simples entidades locales tal como, igualmente, establece el fundamento jurídico undécimo de la STS de 3 de mayo de 2001 concluyendo que "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; la citada LTH, 27/1983, 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 solo 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'".

La STS de 22 de mayo de 2001, en su fundamento jurídico quinto también añade que "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".

Otra de las singularidades que tienen los Territorios Históricos es la capacidad normativa que en exclusiva tienen respecto a la materia fiscal y tributaria aprobando Normas Forales que las desarrollan siendo, para LASAGABASTER HERRARTE, una "cuestión de gran enjundia que se plantea es cuál es la relación de estos reglamentos aprobados por

las Juntas Generales de los Territorios Históricos Vascos cuando interactúan con la reserva de ley, autonómica o estatal"[532].

El Tribunal Supremo en su sentencia 3634/2001, de 3 de mayo, indica en referencia a las Normas Forales que "su posición en el ordenamiento general es singular, pues se ordenan directamente al Estatuto de 1979 sin intermedio de ley alguna, ni estatal ni autonómica".

Por lo tanto, cuando los Territorios Históricos desarrollan sus competencias dentro del "núcleo intangible" de la foralidad, que entre otros son las relativas a la capacidad normativa fiscal y tributaria recogidas en los artículos 41 del Estatuto de Gernika[533] y el artículo 7.6 de la LTH, su impugnación está especialmente protegida a raíz de la reforma de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, por la cual están sometidas al control de constitucionalidad y no de legalidad. Esto último, es decir, el estatus jurídico de esta Ley Orgánica es lo que ha dividido a la doctrina.

Las Normas Forales fiscales para DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ "no son reglamentos ejecutivos en sentido propio, no establecen una regulación complementaria o de detalle para los Territorios Históricos, de las leyes Tributarias del Estado"[534], y para GARCÍA COUSO "aunque no formalmente, materialmente las Normas Forales equivalen por su contenido a las leyes autonómicas que regulan la materia tributaria sobre la que ostentan competencia exclusiva" [535] , competencia exclusiva que recae sobre los Territorios Históricos vascos y que dicha competencia ejercen mediante normas

[532] LASAGABASTER HERRARTE, I., "Las Normas Forales: su naturaleza jurídica", en VV.AA., *Cuestiones particulares del Régimen foral y Local Vasco,* IVAP, Oñati, 1991, pp. 199-219.
[533] En ese sentido se ha referido el Alto tribunal en la STC 203/2016, de 1 de diciembre al señalar en su fundamento jurídico cuarto que "para fijar el parámetro de validez de las normas forales fiscales, debe entenderse en el sentido de que únicamente serán objeto del control atribuido a este Tribunal Constitucional, aquellas normas forales fiscales de las previstas en el art. 41.2 a) EAPV".
[534] DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L.M., "Notas sobre el blindaje de las normas forales fiscales"*,* en la obra colectiva dirigida por ÁLVAREZ CONDE, E., *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas,* Instituto de Derecho Público de la Universidad Juan Carlos I, Madrid, 2010. pp. 65-80.
[535] GARCÍA COUSO, S., "La Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero: El control constitucional de las Normas Forales fiscales vascas"*,* en la obra colectiva dirigida por ÁLVAREZ CONDE, E., *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas,* Instituto de Derecho Público de la Universidad Juan Carlos I, Madrid, 2010. p. 167.

reglamentarias que cambian las fuentes del Derecho establecidas en el Código Civil de 1889[536].

Por lo tanto, como consecuencia de la reforma de la Ley Orgánica 1/2010 solamente se muta la impugnación que de las Normas Forales fiscales vascas se venía haciendo hasta entonces respecto a los Tribunales ordinarios de la jurisdicción contencioso-administrativa y el control de legalidad a la impugnación que se tiene que hacer desde el 2010 en el ámbito del Tribunal Constitucional y el control de constitucionalidad.

No obstante, CRIADO GÁMEZ advierte del riesgo de la desnaturalización de la jurisdicción constitucional y sostiene que "la reforma de la Ley Orgánica 1/2010 de 19 de febrero no pretende alterar el rango de las normas forales de carácter fiscal. En ningún momento la Ley Orgánica 1/2010 dice que dichas normas pasen a tener rango de ley. A menos que se consideren una equiparación tácita a la ley el sometimiento al control de Tribunal Constitucional, vía recurso o cuestión de inconstitucionalidad, las normas forales siguen siendo normas infralegales tal y como declaró la STC 225/2004" [537]. Por su parte, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA [538] entiende que la Ley Orgánica es plenamente constitucional, a pesar de ser crítico en algunas cuestiones como su inserción en la LOTC de los nuevos procesos creados o como su precisión técnica.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional mediante su sentencia STC 118/2016, de 23 de junio de 2016, no apreció motivos de inconstitucionalidad de la citada Ley Orgánica.

[536] España. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 206, de 25 de julio de 1889, p. 249.

[537] CRIADO GÁMEZ, J.M., "Motivos de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial", en la obra colectiva dirigida por ÁLVAREZ CONDE, E., *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas,* Instituto de Derecho Público de la Universidad Juan Carlos I, Madrid, 2010, p. 197.

[538] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., "La reserva al Tribunal Constitucional del control jurisdiccional de las normas fiscales vascas y la creación del conflicto en defensa de la autonomía foral frente a las Leyes del Estado", en la obra colectiva dirigida por ÁLVAREZ CONDE, E., *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas,* Instituto de Derecho Público de la Universidad Juan Carlos I, Madrid, 2010, pp. 188-218. En el mismo sentido, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., "La reserva al Tribunal Constitucional del control jurisdiccional de las normas fiscales vascas y la creación del conflicto en defensa de la autonomía foral frente a las Leyes del Estado", en *Seminario sobre la Ley Orgánica 1/2010*, Madrid, 2010.

Finalmente, hay que poner en valor el acta núm. 2/2020 de la Comisión Mixta del Concierto celebrada el 30 de septiembre de 2020 a través de sesión telemática, puesto que en el anexo VII relativo al acuerdo entre la Administración del Estado y el País Vasco en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera para el periodo 2020-2021 se expresa que "Las Diputaciones Forales, tienen amplia potestad tributaria en los Territorios Históricos, de modo que, ante una situación de crisis económica, soportan de forma inmediata las caídas de ingresos, que no son compensables mediante transferencias ordinarias de otras administraciones, y, por lo tanto, pueden necesitar acudir al endeudamiento, no siendo consideradas entidades locales a efectos de la posibilidad de incurrir en déficit y deuda". De igual forma se expresa la Comisión Mixta del Concierto en la sesión celebrada el 29 de julio de 2021 en la villa de Madrid, tal como se recoge en su acta núm. 1/2021. Por lo tanto, un órgano bilateral, en el que están representadas las administraciones vascas –autonómica y forales– y la administración central, expresamente declaran que las Diputaciones forales no son meras entidades locales y, por lo tanto, que han de tener una singularidad en el ámbito tributario y financiero, tal como en adelante se mostrará.

5.5. LOS LÍMITES AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES VASCAS

Las distintas definiciones que la doctrina o la jurisprudencia han dado a lo largo de estos últimos años en relación con lo que se entiende por autonomía financiera no son del todo exactas, ya que, más allá de indicar la capacidad de ordenar los ingresos y gastos que tienen las administraciones, no explican –o no entran a valorar– las limitaciones que sobre dicha capacidad tienen esas administraciones. Por lo tanto, es importante precisar que este principio tiene unos límites que las administraciones están obligadas a cumplir, modulando de esa forma su capacidad de ordenar sus gastos y sus ingresos. En consecuencia, la autonomía financiera de las instituciones vascas no es absoluta y está mediatizada o condicionada por otros títulos competenciales, principalmente títulos exclusivos del Estado. Así, el Estado puede establecer límites a la autonomía financiera o a las competencias de las Comunidades Autónomas en base a un título competencial

exclusivo que incida sectorialmente en aquellas. Es el caso de la igualdad, la unidad, la solidaridad, la coordinación con la Hacienda central, la instrumentalidad y la planificación general de la actividad económica a las que se hará referencia una a una, a continuación. Igualmente, en el ámbito de las instituciones vascas debe existir una coordinación con la Hacienda General del País Vasco.

No obstante, cabe adelantar que el Estado solo puede establecer estos límites a través de medidas directamente encaminadas a ese fin, es decir, la competencia del Estado tampoco es ilimitada, sino que, al coincidir con una competencia de las Comunidades Autónomas, únicamente puede limitar esta última siempre que la medida adoptada sea estrictamente necesaria para aplicar la competencia exclusiva del Estado. En caso contrario, la medida estatal sería nula por invadir las competencias de las Comunidades Autónomas o su autonomía.

El artículo 14 de la LTH indica que el principio de autonomía financiera hay que ubicarlo en el marco del Estatuto, la LTH y las demás leyes que le sean de aplicación. De esa afirmación se deduce que el principio de autonomía financiera está sujeto a unas limitaciones que son establecidas para el necesario equilibrio entre las distintas instituciones. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA asegura que "es obvio que sin financiación no es posible ejercer las competencias materiales asumidas estatutariamente y que sin ella el autogobierno deviene ilusorio", pero matiza que "todo ello, claro está, sin perjuicio de las atribuciones que la CE confiere al Estado"[539].

5.5.1. LA IGUALDAD

La autonomía financiera debe ejercerse respetando el principio de igualdad recogido en el artículo 14, 31 y 139.1 de la Constitución Española.

Asimismo, y en relación con el entramado institucional vasco, cabe añadir que el artículo 4 de la LTH señala que "las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma no

[539] LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., "Reforma Estatutaria y financiación autonómica", en RUIZ RICO RUIZ, G., *La Reforma de los Estatutos de Autonomía, Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 537.

podrán establecer discriminación alguna entre los Territorios en relación con el reconocimiento o atribución de facultades y competencias".

Por lo tanto, la igualdad es un elemento estructural de la organización territorial que consiste en evitar las diferencias entre las posiciones jurídicas fundamentales de la ciudadanía, que deben ser equivalentes en toda la Comunidad Autónoma del País Vasco, aunque ello no significa uniformidad. Es decir, no significa que todas y cada una de las atribuciones llevadas a cabo por la Comunidad Autónoma tengan que ejercer de la misma forma su actividad financiera "dado que existe la posibilidad de que (…) asuman competencias distintas que justifiquen particularidades en su financiación. Ahora bien, los medios de financiación utilizables, es decir, aquellos que el ordenamiento pone al alcance y disposición de las Comunidades Autónomas, deben ser similares"[540]. Así lo ha señalado, igualmente, el alto Tribunal en su STC 150/1990, de 4 de octubre[541] al referirse que "poco hay que decir sobre la supuesta infracción del principio de igualdad ante la ley, cuando los propios recurrentes reconocen que la uniformidad fiscal no es una exigencia constitucional".

Por lo tanto, la potestad de gasto y/o ingreso que ejercen las administraciones no pueden vulnerar los principios constitucionales y tampoco puede introducir diferencias cuantitativas en los que se benefician de estas[542], aunque ATXABAL RADA y GARCÍA ROSS sostienen que "el trato desigual que se funde en criterios objetivos y razonables es conforme al principio de igualdad si cumple tres condicionantes: 1) Para que pueda emitirse un juicio de igualdad es necesario que los términos de la comparación sean homogéneos. 2) No toda discriminación o desigualdad de trato es contraria a la CE, sino solo aquella carente de justificación objetiva y razonable. 3) Además de la justificación

[540] GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMPS, P., y ZORNOZA PÉREZ, J., *Constitución y financiación autonómica,* Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pp. 113-114.
[541] STC 150/1990, de 4 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 266, de 6 de noviembre de 1990, p.2.
[542] Ejemplo de ello es la STC 110/2004 en la que el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que en la Ley 5/1996 de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se vulnera el artículo 14 de la CE al aplicar un régimen retributivo transitorio diferente para personal laboral y funcionario.

objetiva y razonable, es indispensable que la diferencia de trato se mantenga dentro de los límites de la proporcionalidad, evitando resultados gravosos o desmedidos"[543].

5.5.2. LA UNIDAD

Los artículos 2, 128, 131.1, 138.2 y 139.2 de la Constitución española atribuyen al Estado el papel de garante de la unidad estructural de la organización territorial, teniendo así el Estado "una función rectora en el mantenimiento del orden económico unitario y del interés general, que resulta predicable de todo el territorio nacional"[544]. Por lo tanto, en materia financiera también ha de predicarse este principio como límite del sistema tal como ha recogido el Alto Tribunal en el fundamento jurídico 3 de su STC 4/1981, de 2 de febrero, señalando que "ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución". En el artículo 2 de la Ley del Concierto Económico se recoge de una forma clara este límite al indicar que el sistema tributario que establezcan los Territorios Históricos deberá atender a la estructura general impositiva del Estado, por lo que existen las mismas figuras impositivas que en el sistema tributario estatal. Este hecho es un límite, también, para el ámbito financiero del Concierto Económico, pues la capacidad de gasto y de ingreso que tienen las diferentes administraciones vascas depende en última instancia de esa unidad que ejerce el Estado, no habiendo posibilidad de que los Territorios Históricos puedan crear nuevos tributos o no dispongan de tributos que se aplican en el resto del Estado y que hagan que el País Vasco se aparte de esa estructura general impositiva del Estado[545] y como he explicado a lo largo de la tesis,

[543] ATXABAL RADA, A., y GARCÍA ROSS, J.J., *Derecho Financiero y Tributario…*, *op. cit.,* p. 60.

[544] MARTÍN QUERALT, J., "El poder financiero en el marco constitucional del Estado de las Autonomías", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fabrique Furió Ceriol*, Universitat de València, núm. 54/55, 2006, p. 195.

[545] Ejemplo de ello es la solicitud que recientemente el Lehendakari Urkullu ha hecho al Gobierno de España para que en el País Vasco no se aplique el nuevo impuesto a las grandes fortunas que el Estado ha aprobado al entender que ya se aplica el impuesto sobre el patrimonio en los diferentes Territorios

los ingresos públicos posibles condicionan siempre la financiación de la actividad financiera de las Administraciones públicas.

5.5.3. LA SOLIDARIDAD

La Carta Magna reconoce y garantiza en sus artículos 2, 138.1, y 158 el principio de solidaridad interterritorial, no siendo así un principio solamente exclusivo del sistema de financiación, mientras que el artículo 156 establece que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera con arreglo al principio de solidaridad.

Las distintas naciones y regiones del Estado tienen que ser solidarias entre sí, y el Estado tiene que garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular, e implica la necesaria contribución de las regiones más ricas al desarrollo de las más pobres[546]. Es por ello por lo que "el sistema de financiación tendrá que prever fórmulas que supongan un reparto de las disponibilidades financieras con arreglo a consideraciones de equiparación de las condiciones de riqueza y de nivel de vida en las Comunidades Autónomas"[547], señalando la STC 237/2007[548], en su fundamento jurídico cuarto, que la solidaridad requiere que las Comunidades Autónomas "se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta, la comunidad de intereses que las vincula entre sí y

Históricos. Véase https://www.pressdigital.es/articulo/economia/2022-12-12/4104114-urkullu-cree-impuesto-ricos-esta-pensado-madrid-comunidades-patrimonio-euskadi-tiene (última visita el 12 de diciembre de 2022).

[546] La STC 64/1990, de 5 de abril en su fundamento jurídico 9 recopila las exigencias de este principio y afirma que "[...] ni la solidaridad, rectamente entendida, es exigencia de uniformidad ni como privilegio puede proscribirse toda diferencia o incluso mejora. Es precisamente la constancia de notables desigualdades de hecho, económicas y sociales, de unas partes a otras del territorio nacional, acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debidas también a elementos naturales —situación, recursos, etc.— difícilmente alterables, la que legitima, en aras y por imposición de la solidaridad interterritorial, no solo que zonas de mayor capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas, sino también que estas promuevan acciones encaminadas a lograr adaptarse, de forma en todo caso equilibrada, a la inevitable tendencia de los agentes económicos a operar allí donde las condiciones para la producción sean más favorables".

[547] TENA PIAZUELO, V., "Derechos Históricos y Autonomía financiera…, *op. cit.,* p. 95.

[548] STC 237/2007, de 8 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 295, de 10 de diciembre de 2007, p. 83.

que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses". Es del mismo parecer la STC 64/1990[549] que analiza la posible inconstitucionalidad de unas subvenciones que Galicia concedió para fomentar y promover a empresas de su territorio. No obstante, el Alto Tribunal no ve indicios de inconstitucionalidad al no considerar que las subvenciones concedidas vulneraban el interés general.

En este sentido, hay que tener en cuenta, igualmente, lo que ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 135/1992 de 5 de octubre[550] en su fundamento jurídico séptimo. El Alto Tribunal define qué es el principio de solidaridad, habla de la solidaridad financiera y se refiere al carácter instrumental del principio de solidaridad. Indica pues: "Otro de tales límites intrínsecos radica en el principio de solidaridad que nuestra Constitución invoca repetidas veces y que en definitiva no es sino un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación Española (art.2). Su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial se le alude más adelante con carácter genérico (art. 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación, con la finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (art. 158.2), cuya salvaguardia se encomienda al Estado, que ha de velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, con particular atención a su componente insular (art. 138.1)".

Finalmente, el Tribunal Constitucional en su STC 31/2010, de 28 de junio, afirmó [551] que los Estatutos de Autonomía no pueden contener criterios que desvirtúen o limiten esta competencia estatal.

[549] STC 64/1990, de 7 de mayo, publicada en el *BOE*, núm. 109, de 7 de mayo de 1990, p. 20.
[550] STC 135/1992, de 5 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 260, de 29 de octubre de 1992, p. 40.
[551] Fundamento Jurídico 134: Del art. 206 Estatuto de Autonomía de Cataluña –"Participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad"– han sido impugnados los apartados 3 y 5. El apartado 3 establece que "[l]os recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos financieros suficientes para garantizar la nivelación y la solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los

En lo que al País Vasco atañe, el artículo 2 de la LTH remarca, igualmente, que las relaciones entre las instituciones comunes del País Vasco y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos se basarán en los principios de colaboración y solidaridad.

Como se verá en un próximo capítulo, el artículo 48 de la Ley del Concierto Económico establece que se tendrá que respetar la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, por lo que también se hará referencia extensa a este principio para ver su alcance en el sistema de Concierto Económico en general y en su ámbito financiero en particular.

5.5.4. LA COORDINACIÓN CON LA HACIENDA CENTRAL

Esta limitación, además de recogerse expresamente en el artículo 156 de la Constitución española, se encuentra plasmada en los artículos 103, 149.1. 13ª, 15ª, 16ª y 154 de la Carta Magna como "un medio para la adopción de una política económica y fiscal de alcance general que garantice el adecuado equilibrio económico, y sirva a su vez para estimular el crecimiento de la renta y la riqueza, así como su justa distribución"[552]. Esto presupone "la existencia de un límite constitucional en virtud del cual la atribución

servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado". (…) Sin embargo, pese al reconocimiento de esta competencia estatal, el primer inciso prevé que la aportación de la Generalitat a la solidaridad y a la nivelación de servicios se realizará "siempre y cuando [las Comunidades Autónomas] lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar". Pues bien, esta frase incurre en inconstitucionalidad. Aunque el precepto no concreta cuál haya de ser el contenido y alcance que tenga la expresión "esfuerzo fiscal", es lo cierto que establece como exigencia para que Cataluña contribuya a los mecanismos de nivelación de servicios fundamentales y de solidaridad el que las restantes Comunidades Autónomas realicen un "esfuerzo fiscal similar" al que haga Cataluña, prescripción ésta que es determinante de la inconstitucionalidad señalada. En efecto, como venimos reiterando al Estado le corresponde, ex art. 149.1.14 CE en su conexión con los arts. 138.1 y 157.3 CE, regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas y fijar los niveles de su contribución a la nivelación y a la solidaridad, lo que reconoce el propio art. 206.3, último inciso, del Estatuto.

[552] LOPAZ PÉREZ, A.M., *La Hacienda Autonómica. Una Propuesta alternativa para la Comunidad Valenciana,* Editor J.M. Bosch, Barcelona, 2009, p. 60.

estatutaria de las competencias financieras no pueda crear diferencias que impliquen, en ningún caso, privilegios económicos y sociales"[553].

Cabe señalar también que en el artículo 2 de la LOFCA, al enumerar los principios que informan la actividad financiera, se establece expresamente que esta actividad se ejercerá en coordinación con la Hacienda estatal.

La coordinación supone "el sistema o conjunto de técnicas tendentes a la armonización de las estructuras, medios, competencias y en definitivas actuaciones de los distintos sujetos que albergan intereses comunes dentro de un mismo ámbito de organización territorial" [554] y "el presupuesto imprescindible para el ejercicio de una acción de coordinación es la existencia de competencias en materia de gasto de carácter autonómico que es necesario coordinar"[555]. Por su parte, el Tribunal Constitucional en su STC 214/1989, de 21 de diciembre[556] en el fundamento jurídico 20 f), ha afirmado que la coordinación implica imposición, "ya que conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la situación de superioridad en que se encuentra el que coordina frente al coordinado"; sin embargo, en una sentencia anterior, en la STC 27/1987, de 27 de febrero[557], en su fundamento jurídico sexto matiza que "los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad a favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía". La STC 13/2007, de 18 de enero[558], en su fundamento jurídico séptimo, en el mismo sentido que en la STC 250/1988, de 20 de diciembre[559], se fundamenta que aunque las Comunidades Autónomas tienen autonomía financiera, la competencia para coordinar el gasto autonómico es del Estado al indicar que el artículo 157.3 de la CE

[553] LUCAS VERDÚ, P., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., "Artículo 138. La solidaridad interterritorial", en ALZAGA VILLAAMIL, O., (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo X, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998, pp. 461 y ss.

[554] ROVIRA I MOLA, A. DE., *La Coordinación de la Gestión tributaria ante la autonomía financiera municipal: Problemática y perspectivas,* Autonomía y financiación de las Haciendas Municipales, IEF, Madrid, 1982, pp. 333-381.

[555]CASANA MERINO, F., *La Autonomía Financiera de las Comunidades Autónomas en materia de gasto,* Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, pp. 109-110.

[556] STC 214/1989, de 21 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 10, de 11 de enero de 1990, p. 29.

[557] STC 27/1987, de 27 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 71, de 24 de marzo de 1987.

[558] STC 13/2007, de 18 de enero, publicada en el *BOE*, núm. 40, de 17 de febrero de 2007, p. 56.

[559] STC 250/1988, de 20 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 11, de 13 de enero de 1989, p. 33.

atribuye al Estado "no solo la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, sino también el establecimiento de normas para resolver conflictos que pudieran surgir, así como la determinación de posibles fórmulas de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado".

Para alcanzar este objetivo se ha creado para las Comunidades Autónomas –en particular para las de régimen común– el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y el legislador se ha ocupado de la coordinación entre los sistemas tributarios estatales y locales a través de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local[560] y del Real Decreto-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales[561].

En el caso que nos ocupa, solamente esta limitación sería aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco, porque en el artículo 156 de la Constitución española y la LOFCA, tal como se ha afirmado anteriormente, no se hace mención alguna a las instituciones forales ni a las entidades locales vascas donde sea exigible la aplicación de esta limitación. En este sentido, la coordinación de las distintas administraciones vascas se tendrá que hacer entre ellas, donde la Comunidad Autónoma del País Vasco tendrá el papel central en esa supervisión (en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas), mientras que el País Vasco en su conjunto se coordinará con el Estado en la Comisión Mixta del Concierto Económico, donde están representadas las Diputaciones forales, el Gobierno vasco y el Gobierno central.

Asimismo, es importante señalar que además de coordinación debe existir lealtad institucional[562] entre las distintas Administraciones para que cuando confluyan en la

[560] España. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, publicada en el *BOE*, núm. 80, de 3 de abril de 1985, p. 8945.

[561] Véanse los artículos 7, 10, 17.3, 31, 55, 58, 59, 99 de la Ley 7/1985 y el artículo 8 del Real Decreto-Legislativo 2/2004. España. Real Decreto-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, publicado en el *BOE*, núm. 59, de 9 de marzo de 2004, p. 10284.

[562] La STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014, en su fundamento jurídico cuarto recuerda que como "carácter general, que las actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas han de estar presididas por el principio de lealtad constitucional, principio que, aun cuando no está recogido de modo expreso en el texto constitucional 'constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada' (SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11; 13/2007, de

prestación de un servicio colaboren de un modo eficaz. Este principio se relaciona con el papel que desempeña la Comisión Mixta del Concierto Económico a la hora de valorar el impacto positivo o negativo que puedan suponer las actuaciones del Estado y de las instituciones vascas en materia tributaria y financiera tanto en materia de ingresos como de gastos. La STC 181/1988[563] en su fundamento jurídico cuarto destaca la importancia del "principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las Autonomías". Por su parte, la Sentencia 13/2007 de 18 de enero del Tribunal Constitucional sobre la lealtad institucional, en la que se destaca la importancia de este principio en las relaciones intergubernamentales, remarca que "no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación".

En materia presupuestaria, igualmente, las Comunidades Autónomas tienen que cumplir con la adecuada coordinación con la Hacienda estatal. MELLADO RAMÍREZ indica que "la estabilidad presupuestaria existe de modo diferenciado a la autonomía financiera prevista en el artículo 156 de la Constitución Española, de manera que podemos afirmar que la autonomía financiera termina donde comienza el principio de

18 de enero, FJ 7; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4; 109/2011, de 22 de junio, FJ 5; 123/2012, de 5 de junio, FJ 8; y 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4), del que deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 10; y 164/2001, de 11 de julio, FJ 48), dimanante del general deber de auxilio recíproco (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 7; y 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4), 'que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas' (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11; y, en el mismo sentido, STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 5), que es concreción, a su vez, de un deber general de fidelidad a la Constitución [SSTC 11/1986, de 28 de enero, FJ 5; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 b); y 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4]. Por esta razón, el art. 2.1 LOFCA somete la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, en coordinación con la hacienda del Estado, al principio de lealtad institucional [letra g)], y el art. 9 de la Ley Orgánica 2/2012 obliga a todas las Administraciones públicas a adecuar sus actuaciones al mismo principio de lealtad institucional". STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014, publicada en el *BOE*, núm. 29, de 3 de febrero de 2015, p. 107.

[563] STC 181/1988, de 13 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 266, de 5 de noviembre de 1988, p. 22.

estabilidad"[564]. GOROSPE OVIEDO indica que "con base en el principio de coordinación se justifica también la consideración por el Estado del cumplimiento de estabilidad presupuestaria para autorizar las operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o de cualquier crédito público por parte de las Comunidades Autónomas"[565].

Así ha quedado reflejado, igualmente, en la STC 63/1986, de 21 de mayo[566], cuando el Alto Tribunal señala que el Gobierno vasco tiene autonomía financiera en esta materia, pero ha de sujetarse a los principios de coordinación con la Hacienda central y solidaridad entre todos los españoles. Señala en su fundamento jurídico undécimo que "dicha autonomía, una de cuyas facetas menos controvertidas es la capacidad de las Comunidades para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos, aparece sometida a ciertos límites materiales que no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las haciendas autonómicas (STC 14/1986, de 31 de enero), entre los que se encuentran los derivados de la solidaridad entre todos los españoles y de la necesaria coordinación con la Hacienda del Estado, expresamente establecidos en el art. 156.1 de la Constitución".

Pero condiciona también esa limitación al proseguir señalando en la sentencia que "la actividad financiera de las Comunidades se someta a las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario dirigida a garantizar el equilibrio económico mediante las oportunas medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa. Pero esta cláusula general no permite la adopción de cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sino, en todo caso, de aquellas medidas que tengan una relación directa con los

[564] MELLADO RAMÍREZ D., "Nuevos mecanismos de disciplina presupuestaria previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera", en BAREA TEJEIRO, J., BURGOS GALLEGO, T., CUENCA GARCÍA, A., DOMÉNECH VILARIÑO, R., y otros autores, *Estabilidad Presupuestaria y…*, *op. cit.,* p. 86.

[565] GOROSPE OVIEDO, J.I., "La estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas y la reforma del artículo 135 CE", en ÁLVAREZ CONDE, E., y SOUTO GALVÁN, C., (Dir.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público y Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012. p. 355.

[566] La STC 171/1996, de 30 de octubre, emplea en su argumentación en lo que se refiere a los límites a la autonomía financiera los mismos argumentos que se incluyen en la STC 63/1986.

mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos".

Por lo tanto, en dicha sentencia se viene a reconocer que la vía adecuada para la coordinación entre las Comunidades Autónomas y la Hacienda estatal no es la unilateral e impositiva (Ley de Presupuestos estatal) sino la participativa y consensuada (la del Consejo de Política Fiscal y Financiera), y el propio Tribunal Constitucional reconoce que una faceta evidente de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es la de la capacidad de estas para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos, capacidad sometida a límites: la solidaridad entre todos los españoles y la coordinación con la Hacienda estatal, pero que no justifica la adopción por parte del Estado de una medida unilateral con fuerza normativa general que incida en la delimitación de las competencias autonómicas en materia presupuestaria.

En el caso que nos compete, la Ley del Concierto Económico señala en el artículo 48 que deberá existir coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria, siendo la Comisión Mixta del Concierto Económico el órgano donde se tendrán que dirimir cuestiones que versen sobre ello, principio financiero que también, sea de paso, se abordará exhaustivamente en un próximo capítulo.

5.5.5. LA INSTRUMENTALIDAD

Para que cada administración ejerza sus competencias, necesita de recursos, por lo que debe existir una armonización entre las diferentes potestades de gasto que tienen las distintas administraciones para que así, cada una de ellas, cumpla con sus funciones. Es decir, en el ámbito autonómico existe relación íntima entre su autonomía financiera y las competencias que tienen asumidas, siendo ello una relación de instrumentalidad.

Los fondos que reciben las instituciones no pueden estar condicionados a su destino[567], ya que así, en alusión a las Comunidades Autónomas, se ha referido el Tribunal

[567] MEDINA GUERRERO en relación con los fondos transferidos por el Estado sostiene que "el Estado ha conseguido limitar de forma sensible las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas mediante el condicionamiento de lo que en principio son fondos de libre disposición", en MEDINA

Constitucional en su STC 13/1992, de 6 de febrero en su fundamento jurídico cuarto al señalar que "claro está que dentro de un sistema de financiación autonómica así concebido –con un fuerte predominio de las fuentes exógenas de financiación– la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, esto es, su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades –y ello, desde luego, dentro del respeto a los principios constitucionales de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la Hacienda estatal (arts. 2.2 y 156.1 C.E.)–, adquiere un papel capital en la realización efectiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida por la Constitución. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus Presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía".

No obstante, existen fondos condicionados transferidos por el Estado para satisfacer determinadas partidas de gasto, como es el caso "de las transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, las subvenciones gestionadas por las Comunidades Autónomas, los denominados contratos-programas, los convenios de inversión conjunta entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, los recursos transferidos por la Unión Europea y el Fondo de Compensación Interterritorial, además de la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado"[568].

Si a las instituciones del País Vasco se les atribuye autonomía financiera en el marco del Estatuto, la Ley del Concierto, LTH y las demás leyes que les sean de aplicación, para el desarrollo y ejecución de sus competencias implica que estas necesitan de recursos y

GUERRERO, M., *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

[568] ARTURO DEL BURGO AZPÍROZ, J., *La autonomía financiera de Navarra. El sistema de Convenio Económico,* Gobierno de Navarra, Pamplona, 1997, p. 134.

medios necesarios para llevar a cabo sus intereses "pues en caso contrario, se convertirán en entes por y para aquellos que les suministrasen los fondos"[569]. De esta forma, la autonomía presupuestaria es un componente esencial de la financiera y el modelo concertado actualizado que dispone el País Vasco exige un mayor margen de decisión, especialmente con respecto a la estabilidad presupuestaria.

En el caso de los Territorios Históricos, al ser estos los que recaudan los tributos concertados en el País Vasco, no tendrían ningún inconveniente para convertir "en aquel que suministrasen los fondos", ya que no reciben fondos por parte de ninguna otra administración pública. Sin embargo, la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como las entidades locales vascas, necesita de recursos y medios necesarios para llevar a cabo sus intereses, fondos que en el caso de la Comunidad provienen de los ingresos ordinarios y extraordinarios que se especifican en el artículo 17 de la LTH y el artículo 42 del Estatuto de Gernika, siendo los más importantes las aportaciones que las Diputaciones forales efectúan en virtud de la Ley de Aportaciones acordada en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas[570] conforme al artículo 22 de la LTH y en el caso de las entidades locales las transferencias que reciben de las Diputaciones forales señalándose en las respectivas normas forales de las haciendas locales de los distintos Territorios Históricos[571], además de en el artículo 117 de la Ley 2/2016 de7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi –LILE–. Por tanto, deben recibir esos fondos de forma incondicional para mantener su autonomía.

5.5.6. LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA GENERAL

El artículo 40 de la Constitución española establece un mandato imperativo dirigido a los poderes públicos que consiste en promover unas condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más

[569] LOPAZ PÉREZ, A.M., *La Hacienda Autonómica. Una Propuesta…*, *op. cit.,* p. 69.

[570] Las funciones y la composición del Consejo están señaladas en el artículo 28 de la LTH.

[571] Los recursos se señalan en el artículo 2 de la Norma Foral 9/2005, de 6 de diciembre, de Haciendas Locales de Bizkaia, en el artículo 2 de la Norma Foral 11/1989, reguladora de las Haciendas Locales de Gipuzkoa y en el artículo 2 del Decreto Foral Normativo 1/2021, del Consejo de Gobierno Foral de 29 de septiembre. Aprobar el texto refundido de la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales de Álava.

equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica, realizando de manera especial una política orientada al pleno empleo. Por su parte, el artículo 131 de la Constitución española establece que "el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución", y el artículo 149.1.13 de la Carta Magna sostiene que el Estado tiene competencia exclusiva en las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Asimismo, por su parte, el artículo 10.25 del Estatuto de Gernika sostiene que el País Vasco tiene competencia exclusiva en la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco, pero matizando que esta competencia debe ser de acuerdo con la ordenación general de la economía. Por tanto, estos tres preceptos constitucionales y el matiz del precepto estatutario constituyen un complemento o limitación al principio de autonomía financiera de las instituciones vascas que deberán tener en cuenta a la hora de ejercer su actividad financiera, puesto que "en la vertiente del gasto, los que resulten de las decisiones que al respecto adopte el Estado en el ejercicio de sus competencias económicas, ya estén orientadas a preservar el principio de unidad de mercado"[572]. Este principio se vincula al artículo 149.1.13 de la CE, mencionado anteriormente, y, en general, a las competencias económicas del Estado. Ejemplo de ello es la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado[573].

Es así como el Tribunal Constitucional en su STC 1/1982 de 28 de enero[574], refiriéndose a la Comunidad Autónoma del País Vasco, también ha dejado reflejado que la actividad económica general es competencia exclusiva del Estado y del País Vasco en concurrencia, ya que "no podría ampararse la presunta competencia comunitaria en tal materia en el artículo 10.25 de su Estatuto, pues si es cierto que este otorga

[572] SÁINZ MORENO, F., "El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en SEBASTIÁN MARTÍN RETORTILLO PASADO (Dir.), *Presente y futuro de las Comunidades Autónomas,* Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989, pp. 231-390.
[573] España. Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, publicada en el *BOE*, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, p. 97953.
[574] STC 1/1982 de 28 de enero, publicada en el *BOE*, núm. 49, de 26 de febrero de 1982.

competencia 'exclusiva' a la Comunidad en la 'planificación de la actividad económica del País Vasco' también lo es que ese mismo precepto enmarca la citada competencia dentro del respeto ('de acuerdo con') a la 'ordenación general de la economía', y como el Estado tiene competencia 'exclusiva' precisamente para las 'bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica' (artículo 149.1.13 de la C.E), es claro que ambas competencias 'exclusivas' están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes, de modo tal que la prioridad 'vertical' corresponde en materia de coordinación de la planificación de la actividad económica al Estado en todo el ámbito nacional, y después y con la obligación de someterse a aquella coordinación ha de situarse la correspondiente competencia, en la esfera comunitaria, de los órganos estatutarios del País Vasco. Por consiguiente, en la medida en que la fijación del orden de prioridad controvertido afecta potencialmente a la planificación de la actividad económica, ha de insertarse por su carácter básico y general en las competencias estatales del artículo 149.1.13 de la C. E. y no en las del artículo 10.25 del E. V". En el mismo sentido se manifiesta en la STC 144/1985, de 25 de octubre[575], en relación con la competencia propia que tiene el País Vasco en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos.

La STC 186/1988, de 17 de octubre[576], en su fundamento jurídico segundo, por su parte, indica que la competencia para la ordenación general de la economía "abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos" y que "exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores". Siendo esta doctrina reiterada, entre otras,

[575] STC 144/1985, de 25 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 283, de 26 de noviembre de 1985, p.16.
[576] STC 186/1988, de 17 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 267, de 7 de noviembre de 1988.

en las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre[577], FJ 5; 147/2017, de 14 de diciembre[578], FJ 2; y 15/2018, de 22 de febrero[579], FJ 5. Por su parte, en la STC 79/2017[580], en su fundamento jurídico quinto, el Alto Tribunal declara que esta competencia "ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a la ordenación de sectores económicos concretos y para el logro de fines, entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10; y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la 'unidad económica' (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2)". No obstante, el Tribunal subraya también que, conforme a consolidada jurisprudencia constitucional, "el art. 149.1.13 CE exige una lectura restrictiva, puesto que una excesivamente amplia podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas". En el mismo sentido se reafirma en las SSTC 29/1986[581], FJ 4, y 141/2014[582], FJ 5.

Por lo tanto, la actividad económica general es un límite intrínseco del principio de autonomía financiera, aunque con un matiz importante; esa limitación está a su vez limitada, ya que la STC 14/1986, de 31 de enero[583] en su fundamento jurídico 11 señala (en el mismo sentido se afirma la STC 62/2001, de 1 de marzo[584] en su fundamento jurídico tercero): "pero esta cláusula general no permite la adopción de cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sino, en todo caso, de aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos". Asimismo, es doctrina de este Tribunal que no toda medida que incida en la actividad económica puede incardinarse en este título.

[577] STC 141/2014, de 11 de septiembre, publicada en el *BOE*, núm. 243, de 7 de octubre de 2014, p. 69.
[578] STC 147/2017, de 14 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 15, de 17 de enero de 2018, p. 6881.
[579] STC 15/2018, de 22 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 72, de 23 de maro de 2018, p. 32674.
[580] STC 79/2017, de 22 de junio de 2017, publicada en el *BOE*, núm. 171, de 19 de julio de 2017, p. 63054.
[581] STC 29/1986, de 20 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 69, de 21 de marzo de 1986, p. 10.
[582] STC 141/2014, de 11 de septiembre, publicada en el *BOE*, núm. 243, de 7 de octubre de 2014, p. 69.
[583] STC 14/1986, de 31 de enero, publicada en el *BOE*, núm. 55, de 5 de marzo de 1986, p. 1.
[584] STC 62/2001, de 1 de marzo, publicada en el *BOE*, núm. 77, de 30 de marzo de 2001, p. 65.

Para ello es preciso, como se ha indicado, que tenga 'una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico' (SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 141/2014, FJ 5)". Y la STC 1893/2019, que analiza la inconstitucionalidad de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, sostiene que "no toda medida por el mero hecho de tener una incidencia económica puede incardinarse en el título del art. 149.1.13, sino que es preciso que tenga una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico'(SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 141/2014, FJ 5)" (entre otras muchas, SSTC 5/2016, de 21 de enero, FJ 4, y 79/2017, FJ 5).

Por ello, como también se ha señalado, el Tribunal impone "una lectura restrictiva" (SSTC 29/1986, FJ 4, y 141/2014, FJ 5) del título del art. 149.1. 13.ª CE.

Por consiguiente, la posibilidad de establecer, desde una fuente externa al sistema de Concierto Económico, un límite a la autonomía de gasto como el establecimiento de unos objetivos para planificar la economía general reducen la autonomía de las administraciones vascas. Las características singulares del Concierto Económico suponen, además, la incompatibilidad de una medida de tal naturaleza adoptada de forma unilateral por el Estado, puesto que entran en conflicto con la configuración misma del núcleo del sistema de Concierto Económico y, concretamente, con dos principios básicos: el riesgo unilateral de la financiación de las instituciones vascas y la necesidad de pacto para cualquier modificación del Concierto Económico.

Es decir, si se imponen desde el Estado unos objetivos generales para planificar la economía y que sean iguales para todas las Comunidades Autónomas, sin tener en cuenta la singularidad del sistema de Concierto Económico y de las administraciones vascas, hace que el País Vasco asuma compromisos que superan su responsabilidad derivada del sistema de Concierto Económico, pues, llegado el caso de que esos objetivos limitasen el gasto que puedan hacer las administraciones vascas y estas no pudieran asumir sus compromisos de gasto público y necesitaran acudir al

endeudamiento para financiarse, acarrearía que el País Vasco asumiera más de lo que el riesgo unilateral del sistema le exige, pues la decisión unilateral del Estado afecta negativamente a la capacidad financiera de las administraciones vascas. Por ello, esos objetivos que tengan como finalidad la planificación de la economía debieran acordarse en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico, donde las diferentes partes plantearían sus propuestas y se abordaría la situación teniendo en cuenta las diferentes necesidades que tanto el Estado como el País Vasco en su conjunto puedan tener, aplicando los criterios que se decidan unánimemente en este órgano y sin más injerencias que el mismo sistema soporta y que son decididas por las administraciones vascas y la estatal.

5.5.7. LA COORDINACIÓN CON LA HACIENDA GENERAL DEL PAÍS VASCO

El artículo 14.2 de la 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 Vasco", siendo este límite intrínseco al principio de autonomía financiera de las instituciones vascas. Para la coordinación con la Hacienda General del País Vasco, el Parlamento vasco aprobó la Ley 3/1989 de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal, teniendo por objeto establecer el marco de armonización del régimen tributario de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, para su ulterior desarrollo en futuras leyes del Parlamento vasco y dictar normas de coordinación y colaboración entre las Haciendas de los Territorios Históricos en el ejercicio de su gestión tributaria.

Además, el artículo 2 de la LTH, refuerza el principio de coordinación señalando que "las relaciones entre las Instituciones Comunes del País Vasco y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos se basarán en los principios de colaboración y solidaridad y que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, las Administraciones del País Vasco actuarán de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación".

El artículo 14 de la LTH, asimismo, indica que el principio de autonomía financiera hay que ubicarlo en el marco del Estatuto, la LTH y las demás leyes que les sean de aplicación.

De esa afirmación se deduce que el principio de autonomía financiera tiene unas limitaciones que son establecidas para el necesario equilibrio entre las distintas instituciones y así se puede afirmar que existen otras limitaciones que habría que tener en cuenta a la hora de ejercer la actividad financiera de las Instituciones vascas.

ORTIZ DÍAZ considera que este principio es esencial para la organización, "ya que tiene por objeto conseguir, mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincrónica o jerarquizada en el tiempo de los distintos fines, funciones, servicios y órganos o agentes administrativos, la necesaria rapidez y eficacia de la actuación administrativa, evitando la duplicidad de cometidos o lagunas, así como los efectos de las distintas actuaciones puedan ser total o parcialmente contrarias"[585].

Asimismo, este límite está intrínsecamente unido al riesgo compartido que tienen las administraciones vascas, puesto que la actuación responsable o no por parte de estas tiene consecuencias en la capacidad financiera que van a tener para hacer frente a sus gastos públicos. Por lo tanto, cada nivel administrativo vasco responde solidariamente del bien hacer (o mal hacer) de la otra administración, por lo que existen mecanismos para intentar que cada administración responda adecuadamente al conjunto del sistema, y, en ese sentido, la Ley 3/1989 y la Hacienda General del País Vasco son el garante último de que el sistema funciona a medida de las necesidades del conjunto de las administraciones vascas.

[585] ORTIZ DÍAZ, J., *El principio de coordinación administrativa,* Instituto García Oviedo, Sevilla, 1961, p. 17.

CAPÍTULO VI. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

6.1. INTRODUCCIÓN

El artículo 48.2 de la Ley del Concierto Económico señala que las relaciones financieras tienen que respetar la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Esta referencia es la misma que se indica en el artículo 2 de la Ley del Concierto Económico a la hora de señalar cuáles son los principios generales tributarios del sistema, por lo que se puede concluir que la solidaridad es un principio a tener en cuenta a la hora de abordar la totalidad del sistema de Concierto, tanto en su ámbito tributario como en el financiero. Esta referencia, sin precedentes históricos, nunca había sido incluida en las disposiciones de ninguno de los Conciertos Económicos anteriores al de 1981.

La referencia a la solidaridad se hace, también en el Estatuto de Gernika, justamente en el artículo 41.f cuando señala que "el régimen de Conciertos se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución".

En el artículo 2 de la LTH, asimismo, se indica que "las relaciones entre las Instituciones Comunes del País Vasco y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos se basarán en los principios de colaboración y solidaridad".

Por su parte, en el marco constitucional, el principio de solidaridad se regula en distintos preceptos a los que se hará referencia en adelante, siendo este principio para MUÑOZ MACHADO "la clave de bóveda de toda la arquitectura institucional"[586], para LÓPEZ MENUDO y MORILLO-VELARDE PÉREZ de suma "importancia (…) en la ordenación de las Comunidades Autónomas y su entorno"[587], y para DOMÍNGUEZ ZORRERO y SÁNCHEZ PINO "la solidaridad, uno de los principios vertebradores o ejes sobre los que se sostiene el Estado de las Autonomías, ha contribuido a configurar todo el sistema de financiación

[586] MUÑOZ MACHADO S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas,* tomo I, Civitas, Madrid, 1982, p. 186.

[587] LÓPEZ MENUDO, F., y MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., "Titularidad y contenido de la potestad estatutaria de las Comunidades Autónomas", en VV.AA*., Solidaridad, Estatuto, Organización y Convenios*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980, p. 127.

de las Comunidades Autónomas, bien limitando la autonomía de estas, bien imponiéndoles acciones positivas de carácter solidario"[588].

Tal como se verá en adelante, el principio de solidaridad tendrá su traslación en el sistema de Concierto Económico, al ser este principio transversal al sistema en sí. Por una parte, para la Ley del Concierto Económico y para la Ley de la Metodología de Señalamiento del Cupo, las cantidades que se aportan al Fondo de Compensación Interterritorial serán cargas no asumidas para el País Vasco, aportando, tal como el vigente índice de imputación fija, el 6,24% del gasto que se destine a este fondo. Por otra parte, el cupo, como sistema de financiación que es, va a ser solidario, puesto que aportará al Estado cantidades que previamente hayan sido acordadas en la Comisión Mixta del Concierto Económico para que el País Vasco asuma su proporción en las cargas no asumidas que son competencias del Estado y, además, la deuda pública del Estado, al ser una carga no asumida para el País Vasco, las cantidades que con ello el Estado financia, también tiene ese carácter solidario puesto que no se diferencia en la totalidad de esa deuda qué cantidades se han utilizado para sufragar competencias asumidas o no por parte del Estado. Es decir, por poner un ejemplo, la educación es una carga asumida por el País Vasco, por lo que mediante el cupo no se deberían pagar cantidades que el Estado invierta o utiliza para sufragar la educación. Sin embargo, si financia esa competencia mediante el endeudamiento, al ser este una carga no asumida por el País Vasco, no se distingue entre la deuda pública que se haya utilizado para financiar una carga no asumida por el País Vasco o una carga asumida por el mismo. En este sentido, y volviendo al ejemplo de la educación, si el Gobierno central financia esa competencia mediante deuda pública, el País Vasco, siendo incluso una carga asumida por él, financia el 6,24% de esa cantidad, puesto que el País Vasco financia el 6,2% de la deuda pública del Gobierno de España como contribución a las cargas no asumidas por el País Vasco.

[588] DOMÍNGUEZ ZORRERO, M., y SÁNCHEZ PINO A.J., "La solidaridad interterritorial y la financiación autonómica"*, Revista de Estudios Regionales*, núm. 66, Málaga, 2003, p. 157.

6.2. LA SOLIDARIDAD Y LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La solidaridad aparece configurada como uno de los principios constitucionales informadores de la organización territorial del Estado, y opino como DE JUAN Y PEÑALOSA que no es un concepto fácil de definir[589]. Señala que "la solidaridad es una noción más fácil de intuir que de definir y delimitar por su contenido, alcance y aplicación, y es probable que sus contornos sean apriorísticamente inasequibles a todo intento de precisión cuando se convierte en principio rector, angular, de una Constitución y trasciende de la órbita de las puras relaciones jurídicas interpersonales reguladas en derecho privado"[590]. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, por su parte, resume de la siguiente manera el significado de la solidaridad al señalar que la "solidaridad es actuar a favor de otros"[591].

A lo largo del texto constitucional se menciona el principio de solidaridad en diferentes preceptos. Así, en el artículo 2 de la Carta Magna se hace referencia a la unidad de la nación española y que se garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, así como la solidaridad entre todas ellas.

El artículo 138 de la CE, por otra parte, garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular, y enfatiza que las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales[592]. Por lo tanto, la solidaridad

[589] "El concepto de solidaridad se presenta como la unificación de un conjunto de contenidos sintetizados, por ello resulta difícil definirlo", en GONZÁLEZ SÁNCHEZ, C., *El principio de solidaridad en la Constitución española (Situación y protección jurídico-financiera del ciudadano),* Ratio Legis librería jurídica, Salamanca, 2012, p. 21.

[590] DE JUAN Y PEÑALOSA, J.L., "El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos"*, Documentación Administrativa*, INAP, núm. 181, Madrid, 1979, p. 191.

[591] GONZÁLEZ SÁNCHEZ, C., *El principio de solidaridad en la Constitución española…*, *op. cit.,* p. 21.

[592] Señala GONZÁLEZ HERNÁNDEZ que "se trata de una referencia explícita y expresa al principio de igualdad, una concreción del mismo", en GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., "El artículo 138 de la Constitución española de 1978 y el principio de solidaridad"*, Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, Madrid, enero-abril 2004, p. 66. Además, este principio "quiere dejar bien sentado que la igualdad, rige también para las

constituye un valor supremo de la Constitución española a la que hay que dar cauce desde las administraciones públicas.

El artículo 156 de la CE, tal como se ha podido ver anteriormente, establece que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera y que tendrán que respetar el principio de solidaridad entre todos los españoles[593], desempeñando, así, "una importante función de nexo o pieza de ensamblaje entre la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus respectivos intereses individuales"[594].

Finalmente, el artículo 158 de la CE habla del mecanismo que tiene el Estado para llevar adelante el principio de solidaridad[595]. Señala que con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso. También indica que en los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y las actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español [596].

Comunidades Autónomas en su conjunto (…) lo que se prohíbe es una desigualdad impuesta y no voluntaria entre unas y otras, que dé lugar a privilegios injustificados", en DE ESTEBAN, J., y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., *Curso de Derecho Constitucional Español*, t. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. UCM, Madrid, 1994, p. 820.

[593] El fundamento jurídico séptimo de la STC 135/1992, de 5 de octubre, indica que "otro de tales límites intrínsecos radica en el principio de solidaridad que nuestra Constitución invoca repetidas veces y que en definitiva no es sino un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación Española (art. 2). Su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial se le alude más adelante con carácter genérico (art. 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación, con la finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (art. 158.2), cuya salvaguardia se encomienda al Estado, que ha de velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, con particular atención a su componente insular (art. 138.1)".

[594] GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., "El artículo 138 de la Constitución española de…, *op. cit.,* p. 56.

[595] También habla de solidaridad (colectiva) el artículo 45.2 de la CE con una finalidad y un contenido distinto.

[596] "Así, a partir del 1 de enero 2009 se crea el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y un Fondo de Suficiencia Global, a los que hay que añadir dos Fondos de Convergencia (el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación), para aproximar a las Comunidades Autónomas en términos

Por lo tanto, el Fondo de Compensación no es el único instrumento financiero para llevar a cabo la solidaridad entre regiones y la ciudadanía[597].

El Fondo de Compensación Interterritorial está contemplado, igualmente, en el artículo 16 de la LOFCA.

La Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial[598] pretende llevar a cabo, como se indica en el preámbulo de la norma, "el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, por el que se aprueba el Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común e introduce modificaciones en el Fondo de Compensación Interterritorial que hacen necesaria la creación de un nuevo marco legal. Estas modificaciones consisten, de una parte, en reconfigurar los criterios que determinan quiénes pueden ser beneficiarios del Fondo y, de otra, alterar, en parte, el destino de los recursos del Fondo". En este sentido, a partir de la nueva financiación autonómica de 2001, el Fondo de Compensación se desglosa en dos fondos: Fondo de Compensación y Fondo Complementario, siendo el primero destinado a los gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados, que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario, y el segundo, tal como establece el artículo 6 de la Ley 22/2001, destinado a financiar gastos de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario. No

de financiación por habitante ajustado y de favorecer su equilibrio económico territorial", en ATXABAL RADA, A., y GARCÍA ROSS, J.J., *Derecho Financiero y Tributario…*, *op. cit.,* p. 93.

[597] Así se desprende, igualmente, de la STC 146/1992, de 16 de octubre, cuando en su fundamento primero el Tribunal sostiene que "las actuaciones que respondan a un objetivo, esencialmente supraautonómico, como es el de corregir los desequilibrios territoriales, objetivo este que, si bien encuentra instrumentos expresos en la Constitución, como es el caso del Fondo de Compensación Interterritorial, tampoco puede entenderse que se agote en ellos". También se ha pronunciado, anteriormente, de la misma manera en la STC 63/1986, de 21 de mayo.

[598] España. Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, publicada en el *BOE*, núm. 313, de 31 de diciembre de 2011, p. 50419. Esta Ley fue modificada parcialmente mediante la Ley 23/2009, de 18 de diciembre de modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, publicada en el *BOE*, núm. 305, de 19 de diciembre de 2009, p. 107156. "Salvo la referencia del artículo 158.2 CE a 'gastos de inversión', la naturaleza del Fondo no aparece bien definida en la Constitución y, por tanto, podía constituirse en: Fondo de dotación exclusiva del Estado, técnica de nivelación horizontal o, incluso un sistema de fórmula mixta", en MUÑOZ MACHADO S., *Derecho Público de las Comunidades…*, *op. cit.,* p. 412.

obstante, a solicitud de los territorios beneficiarios por ello, podrá destinarse a financiar gastos necesarios para poner en marcha o en funcionamiento las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o a este Fondo, durante un periodo máximo de dos años.

Dejando a un lado el marco legal y constitucional, el Tribunal Constitucional también se ha esforzado en delimitar el concepto de solidaridad, tal y como lo concibe la Constitución de 1978, siendo este principio base y fundamento del sistema tributario y financiero[599]. La STC 64/1990, de 7 de mayo, expresa de forma indubitada que "es la constatación de notables desigualdades de hecho, económicas y sociales de unas partes a otras del territorio nacional, acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debidas también a elementos naturales... difícilmente alterables, la que legitima en aras y por imposición de la solidaridad interregional, no solo que zonas de mayor capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas", justificando así que exista un fondo que trate de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y de hacer efectivo el principio de solidaridad.

La STC 150/1990, de 24 de marzo, en su fundamento jurídico undécimo, señala que la solidaridad vincula a todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias, no solo al Estado, que es únicamente su garante.

Desde esa postura, el principio de solidaridad fija obligaciones al Estado[600] y, por tanto, "está obligado a hacer todas las leyes que aseguren a todos la posibilidad moral y

[599] Véanse, entre otras, las SSTC 19/1987, de 17 de febrero, 37/1987, de 26 de marzo, 134/1987, de 21 de julio, 208/1988, de 10 de noviembre y 255/2004, de 23 de diciembre.

[600] Vigilancia de la actuación en todos los órdenes de las Comunidades Autónomas (SSTC 33/1993, de 12 de noviembre y 135/1992, de 5 de octubre). GONZÁLEZ HERNÁNDEZ hace una enumeración de cuáles son al señalar que "los mecanismos constitucionales llamados a proyectar una solidaridad vigilante podrían ser la facultad gubernamental de dictar leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas cuando así lo exigiese el interés general (art. 150.3 CE), el supuesto del artículo 155.1 CE, el control del Gobierno del ejercicio de las facultades competenciales de titularidad estatal delegadas a las Comunidades Autónomas del artículo 150.2 CE, las instrucciones gubernamentales a que se refiere el artículo 155.2 CE, el nombramiento de un delegado del Gobierno para la coordinación y dirección de la Administración estatal sita en el territorio de una Comunidad Autónoma, la posibilidad de que el Gobierno pueda impugnar la constitucionalidad de las disposiciones y resoluciones adoptadas por órganos de las Comunidades Autónomas (art. 161.2 CE), y la elaboración por el Ejecutivo central de los proyectos de planificación de armonización de la actividad económica general de acuerdo con los datos

material de colaborar con la solidaridad"[601] entre ellas, siendo su interlocutor válido. A la hora de negociar el Concierto Económico, ha incorporado referencias en su texto legal para que la Comunidad del País Vasco cumpla también con el principio de solidaridad.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha recalcado que existen límites máximos a la solidaridad interterritorial en los que las principales controversias versan tanto sobre quién puede establecerlos como sobre cuál es el contenido más adecuado que deben tener[602].

De esta forma, el Tribunal Constitucional se ha decantado por entender que la Constitución reserva al Estado, mediante Ley Orgánica, la concreción del principio de solidaridad. Así pues, y entendiendo que la solidaridad interterritorial tiene un impacto directo en el sistema de la financiación, en su STC 31/2010 de 28 de junio sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, señala que la regulación básica del sistema de financiación debe contenerse en la LOFCA y no en los Estatutos de Autonomía, tal como se quería desde Cataluña con su propuesta de introducir diversos límites a la solidaridad con el resto de Comunidades Autónomas[603], por lo que los preceptos del Estatuto sobre financiación autonómica únicamente serán aplicables en la medida en que no sean contrarios a lo previsto en la LOFCA. La STC 31/2010 se separa de la STC sobre el Estatuto valenciano y precisa que cada Ley Orgánica de las previstas en la CE cumple una función determinada y no son intercambiables. Por eso, el Estatuto de Autonomía, aunque tenga

suministrados por las Comunidades Autónomas (art. 131 CE) en GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., "El artículo 138 de la Constitución española de…, *op. cit.,* p. 62.

[601] DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel, La théorie générale de l'État,* Ancienne Librairie Fontemoing, París, 1923, p. 596.

[602] Véanse la STC 183/1988, de 13 de octubre; la STC 250/1988, de 20 de diciembre; la STC 64/1990, de 5 de abril, y la STC 135/1992, de 5 de octubre; la STC 13/2007, de 18 de enero; la STC 58/2007, de 14 de marzo; la STC 237/2007, de 8 de noviembre; la STC 238/2007, de 21 de noviembre y la STC 31/2010, de 28 de junio.

[603] El artículo 206.3 original del Estatuto de Autonomía de Cataluña indica que "los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar".

rango de Ley Orgánica, no puede modificar ni condicionar otras leyes de ese mismo rango previstas por el constituyente para otros fines distintos.

Igualmente, el Estatuto de Autonomía de Cataluña recogió límites a la solidaridad interterritorial que en gran medida se inspiran en los criterios de la jurisprudencia constitucional alemana[604], y estableció que la nivelación total solo pueda producirse en relación con los servicios públicos fundamentales y únicamente si se realiza un "esfuerzo fiscal similar", aunque el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional y nulo este inciso.

6.3. LA SOLIDARIDAD EN EL ÁMBITO FINANCIERO DEL CONCIERTO ECONÓMICO

El sistema común y el sistema foral son distintos a la hora de recibir y aportar al principio de solidaridad, ya que "la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común descansa en gran medida en transferencias del Estado a través del denominado Fondo de suficiencia, la Comunidad Autónoma Vasca no participa en el mecanismo del Fondo de suficiencia previsto en la LOFCA, que le garantiza un nivel mínimo de financiación, por lo que tiene que asumir la menor recaudación generada por la aprobación de diferencias fiscales en relación con la normativa del territorio común"[605]. El artículo 52 de la Ley del Concierto Económico establece que las partidas del Fondo de Compensación Interterritorial se incluyen entre las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma y que la contribución a esta carga se llevará a cabo por el procedimiento que se determine en la Ley de Cupo.

Es necesario traer a colación la opinión de RUBÍ CASINELLO respecto al funcionamiento del sistema de Concierto en contraposición al sistema de régimen común, ya que, además de ser aclaratorio, permite entender cómo aporta el País Vasco al principio de solidaridad. Explica este autor que "mientras que en el sistema de financiación común

[604] Véase VEGA GARCÍA, A., "El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: aplicación y límites"*, Revista d´Estudis Autònomics i Federals*, núm. 20, octubre 2014, pp. 214-277.

[605] Fundamento Jurídico quinto de la STS de 28 de marzo de 2014 (recurso de casación número 174/2013).

el principio relevante es el de necesidad y todo el entramado se dirige a cuantificar las necesidades de gasto de las distintas Comunidades Autónomas y, posteriormente, a determinar su financiación, el régimen de Concierto se basa en la capacidad, de manera que, por un lado, asegura a través de distintos mecanismos la asignación a la Comunidad Autónoma de todos los ingresos tributarios que son atribuibles a sus residentes y, por otro, determina la financiación de las competencias no asumidas (desarrolladas por la Administración central) en función de la renta relativa del País Vasco respecto del total estatal. De esta forma la financiación final de las Comunidades Autónomas de régimen común depende de la definición y cuantificación de sus necesidades de gasto, mientras que la del País Vasco responde a su capacidad tributaria, en la medida en que, tras financiar las competencias no asumidas, retiene, para la financiación de sus propias competencias, el resto de los ingresos generados en su territorio. Por otro lado, mientras el sistema de Concierto descansa en la autonomía del País Vasco para la adopción de sus propias decisiones en materia de política tributaria, reconociendo a las instituciones competentes amplias posibilidades para diseñar el sistema fiscal que estimen más conveniente, las comunidades del sistema LOFCA tradicionalmente se han visto sometidas a las decisiones unilaterales adoptadas por la Administración central, si bien es cierto que el modelo ha ido evolucionando, sobre todo en las dos últimas reformas, ampliando el grado de corresponsabilidad, reconociendo a aquéllas cotas crecientes de autonomía en la definición y en el nivel de presión fiscal en su territorio. Por último, la responsabilidad y el riesgo unilateral constituyen características intrínsecas al modelo de concierto, en la medida en que obliga a asumir las consecuencias de sus propias decisiones en materia tributaria o de un ejercicio inadecuado de sus competencias de gestión, mientras que el sistema común se encuentra sometido a la tutela estatal que, con la proliferación de cláusulas de garantía y fondos y mecanismos de todo tipo, ha alimentado, en muchos casos, la imprudencia en la adopción de decisiones por los responsables políticos, al no hacer visible las consecuencias de sus decisiones de gasto y de endeudamiento"[606].

[606] RUBÍ CASSINELLO, J.G., "Las relaciones financieras entre el País…", *op. cit.,* pp. 253-254.

Pues bien, la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021 –prorrogado para 2022 y 2023–, señala en el artículo 4 del anejo que se consideran cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma las que correspondan a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por aquella. Además, precisa que tendrán el carácter de cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma, entre otras, las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado a los Fondos de Compensación Interterritorial. También asumen en el cálculo del cupo el pago de la amortización de la deuda pública, independientemente del destino que le haya concedido el Estado a la financiación obtenida por esa vía, es decir, sin tomar en consideración si el Estado utilizó los fondos obtenidos mediante la emisión de deuda para gastos propios de competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco o no lo hizo así.

Para obtener la aportación que el País Vasco hace a esta carga del Estado no asumida por la Comunidad, se aplica el índice de imputación. El índice de imputación viene determinado básicamente en función de la renta del País Vasco en relación con el Estado, que sería el 6,24%.

Por tanto, el País Vasco, mediante el sistema del cupo, hace efectiva la contribución al principio de solidaridad con el 6,24% de su renta, siendo en sí el sistema mismo del cupo otra expresión de solidaridad, puesto que, más allá de la contribución al Fondo de Compensación Interterritorial que realiza el País Vasco y el pago de la proporción de la deuda pública del Estado como carga no asumida que es para el País Vasco, el Cupo mismo es solidario. Mediante el pago del cupo, al hacer frente a las cargas no asumidas por el País Vasco, se están abonando cantidades que puede que no tengan que ver con el gasto realizado por el Estado en el País Vasco, siendo, por lo tanto, la contribución que hace la Comunidad Autónoma del País Vasco de índole solidario, ya que aporta por las cargas no asumidas por este. Ejemplo de ello es el gasto que realiza el Estado en materia de Defensa, construyendo un portaviones en Galicia.

De esta forma, en modo de resumen, se puede decir que hay tres medidas principales de solidaridad en el Concierto Económico: el 6,24% del gasto estatal imputado (no real o ejecutado), la consideración de carga no asumida del Fondo de Compensación Interterritorial y el pago de la totalidad de la deuda pública de la administración central, sin que se diferencie si esa deuda es utilizada para la financiación de una carga asumida o no por el País Vasco.

6.4. LAS CRÍTICAS A LA ARTICULACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL CONCIERTO ECONÓMICO

Esta articulación de la solidaridad en el ámbito financiero del Concierto Económico no es pacífica, como tampoco lo es la aplicación del principio de solidaridad en las Comunidades Autónomas de régimen común. La interpretación de la solidaridad se suele hacer desde distintas perspectivas y desde las Comunidades Autónomas normalmente es controvertida, ya que está en juego la aportación que estas realizan al Fondo de Compensación Interterritorial y las aportaciones que de ahí reciben.

En el caso del País Vasco, al no ser una Comunidad receptora de este fondo, cumple escrupulosamente con su aportación anual mediante la aportación del cupo, aunque la determinación de su cuantía sea un debate constante.

Así pues, la doctrina tampoco es unánime a la hora de indicar si el sistema de Concierto Económico es solidario o no.

Por una parte, FERNÁNDEZ BARBADILLO en alusión al sometimiento de las potestades del Concierto Económico al principio de igualdad y no discriminación que resulta de la Constitución y de la doctrina del Tribunal Constitucional recuerda que "existen diferencias de trato que han causado un pronunciamiento en su contra por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea"[607] aunque cabe recordar que en las SSTS de 3 de abril de 2012 y de 28 de marzo de 2014 donde la Comunidad de la Rioja recurre el

[607] FERNÁNDEZ BARBADILLO, P., "El Concierto Económico Vasco, ¿pacto entre iguales o concesión?", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 124, abril-junio 2004, p. 228.

Impuesto sobre Sociedades de Bizkaia de 2009 y las normas forales tributarias de Gipuzkoa de 2009, respectivamente, la Justicia no ve tales indicios. Las sentencias señalan que "ante las dudas de la Comisión Europea, y de la propia Comunidad Autónoma recurrente, entre otras, en sus observaciones al Tribunal de Justicia en los asuntos prejudiciales, al aducirse, en relación con la autonomía económica que el coeficiente de imputación estaba infravalorado, por lo que los Territorios Históricos contribuían de menos de lo que debieran a las cargas del Estado, así como sospechas de la existencia de compensaciones ocultas del Gobierno Central en sectores como la Seguridad Social, o derivados de la garantía del Gobierno Central de un servicio público mínimo o del propio funcionamiento del Fondo de Compensación Interterritorial, el Tribunal de Justicia, no obstante declarar que la concesión de beneficios fiscales por el ente territorial no conlleva necesariamente una reducción del coeficiente de imputación, y que debe existir una compensación, es decir, una relación de causa a efecto entre la medida tributaria adoptada por las autoridades forales y los impuestos puestos a cargo del Estado español, dejó al órgano judicial interno la última decisión de determinar si los flujos financieros entre el País Vasco y el Gobierno Central esconden o no compensaciones financieras que compensen las caídas de recaudación, por las medidas impugnadas" y prosigue dejando el Alto Tribunal claro y haciendo suyos los argumentos esgrimidos en la Sala de Instancia que "en esta situación, la Sala de instancia, en la sentencia impugnada, declara que el País Vasco responde fiscalmente de sus políticas en materia tributaria, asumiendo las repercusiones que de una menor recaudación puedan derivarse. En efecto, tras analizar los rasgos fundamentales del régimen económico-financiero de relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, afirma que no se encuentra tampoco en condiciones de identificar el flujo financiero que haya podido derivar de la vigencia de las medidas fiscales recurridas de la hipotética garantía de un servicio público mínimo o del Fondo de Compensación Interterritorial, aunque señala, en relación con el primer extremo, que no le consta la existencia de disposición que lo establezca, y que la experiencia pone en duda tal flujo compensatorio en el contexto de las normas tributarias enjuiciadas".

Finalmente, concluye que "desde el momento que se confirma que las instituciones del País Vasco asumen las pérdidas de recaudación de sus medidas fiscales, sin que el coste haya sido trasladado al Estado, no cabe hablar de infracción del principio de solidaridad"[608].

VEGA GARCÍA también opina que es una cuestión no pacífica la aportación que el País Vasco realiza al principio de solidaridad y señala que "en relación con la aplicación del principio de solidaridad interterritorial en las comunidades forales, la situación resulta altamente insatisfactoria, ya que el hecho de que la Constitución ampare y respete los 'derechos históricos de los territorios forales' en modo alguno justifica que prácticamente no contribuyan a la solidaridad con el resto de comunidades autónomas y que para desarrollar sus competencias puedan disfrutar de un nivel de recursos por habitante muy superior"[609].

ZUBIRI ORIA en el mismo sentido y señalando que el sistema de Concierto Económico ocasiona que la ciudadanía del País Vasco tenga más recursos que la ciudadanía del territorio común, indica que "si el sistema foral se basa en la capacidad y no en la necesidad es por cómo se ha definido el Cupo. Si se hubiera definido de otra forma daría lugar a la misma capacidad financiera" y por lo cual "el sistema foral da lugar a entre un 40% y un 60% más de recursos per cápita para la financiación de las mismas competencias que el sistema común"[610]. Este autor apunta, incluso, que la Comunidad Autónoma del País Vasco puede contribuir a la solidaridad mediante el índice de imputación. Señala que "la elección del índice que se utiliza para imputar una parte de los gastos del Estado a las comunidades forales también puede influir en la contribución a la solidaridad con el resto de comunidades", aunque matiza "no es posible determinar con carácter general si, según el criterio del beneficio, el índice de imputación debería responder al nivel relativo de renta o al de población, ya que los beneficios de algunos

[608] Fundamentos Jurídicos cuartos y séptimos de las SSTS de 3 de abril de 2012 (recurso de casación número 647/2009) y de 28 de marzo de 2014 (recurso de casación número 174/2013).
[609] VEGA GARCÍA, A., "El principio constitucional de solidaridad interterritorial…, *op. cit.,* p. 246.
[610] ZUBIRI ORIA, I., "Una evaluación de la metodología, aplicación y justificación de los sistemas forales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1-2., 2013, pp. 205-223.

gastos son proporcionales a la población mientras que en otros casos son proporcionales al nivel de renta, lo cual conlleva que en la práctica el índice de imputación utilizado haya contribuido a la solidaridad de forma muy limitada"[611].

Para corregir esta situación, por su parte, ZUBIRI ORIA da una alternativa: "Quien considere que esto es un problema ha de corregirlo aumentando la aportación del País Vasco a la solidaridad"[612] y como mecanismo para ello, este autor, propone que el País Vasco efectúe una aportación al Fondo de Garantías de Servicios Básicos[613] existente en el sistema de régimen común. Asimismo, considera que se debería revisar la medición de varios parámetros del sistema, tales como: el ajuste por IVA, la valoración de cargas no asumidas, los ingresos no concertados y las transferencias compensatorias[614].

Es del mismo parecer DE LA FUENTE al sostener que "las comunidades forales se han visto casi totalmente exentas de la obligación de contribuir a la solidaridad territorial" situación que según él debería solucionarse mediante "la inclusión explicita de la aportación del Estado a la nivelación interterritorial entre las cargas no asumidas y la incorporación de las comunidades forales a un mecanismo general de nivelación horizontal, en condiciones de igualdad con las comunidades de régimen común que disfrutan de niveles similares de renta y capacidad fiscal"[615].

Por otra parte, RUBÍ CASINELLO, en contraposición a los anteriores autores, señala que "la cuestión, desde nuestro punto de vista, se centra, entonces, en analizar si la acusación de privilegio está justificada, de manera que pueda imputarse al propio

[611] ZUBIRI ORIA, I., "La equidad en el sistema actual de financiación de las Comunidades Autónomas – Sistema común *versus* sistema foral"*, Papeles de Economía Española*, núm. 99, 2004, p. 200.
[612] *Ibid.*, p. 200.
[613] Cabe señalar que desde 2009 este fondo se denomina Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que tiene por objeto garantizar que cada Comunidad reciba, en los términos fijados por la Ley, los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades diferenciales, para financiar los servicios públicos fundamentales, garantizando la cobertura del nivel mínimo de los servicios fundamentales en todo el territorio. Participarán en su constitución las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus tributos cedidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación, en los porcentajes y cuantías que marque la Ley.
[614] ZUBIRI ORIA, I., "La equidad en el sistema actual de financiación…, *op. cit.,* pp. 205-224.
[615] DE LA FUENTE, A., "Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco y navarro: notas para un debate necesario", *Hacienda Pública Española*, núm. 242, Madrid, 2022, p. 63.

régimen de financiación especial un beneficio injusto derivado de su especial naturaleza y si dichos efectos favorables son connaturales a su propia existencia y características, o si, por el contrario, sus resultados son fruto de la utilización de las competencias que el instrumento reconoce a las Instituciones públicas vascas que, si bien en un momento coyuntural determinado puede ofrecer resultados positivos, de la misma manera, un uso inadecuado de dichas capacidades podría haber provocado consecuencias muy distintas"[616]. Igualmente, indica que comparar un sistema con el otro no es del todo adecuado puesto que "deriva de un prejuicio basado en un silogismo, a la manera aristotélica, en el que la premisa mayor afirma que el Concierto Económico merece un juicio positivo si, y solo si, produce los mismos resultados que el régimen de financiación común. La premisa menor constata que los resultados derivados del Concierto son distintos (y mejores) de los generados por el régimen común. La conclusión obvia es el rechazo al régimen de Concierto. No podemos estar más en desacuerdo con esta forma de encarar la cuestión. Tomar como referencia el sistema de financiación de régimen común, más allá de que sea una postura más o menos comprensible por los ciudadanos y responsables políticos que lo sufren, sería tanto como aceptar los resultados de dicho sistema como el *desideratum* o meta a alcanzar y, con todos los respetos, ni siquiera a los propios protagonistas del sistema les parece un modelo a seguir".

Es del mismo parecer URIARTE SANTAMARINA al señalar que "la solidaridad es, por lo tanto, uno de los principios nucleares del Concierto Económico –de 1981– y, por ello, uno de los componentes clave del espíritu del mismo"[617] y llega a asegurar que las afirmaciones negativas que se vierten sobre que el sistema de Concierto es insolidario no son ciertas y además contrarias a la situación económica que se vivía en 1981 en el País Vasco cuando se negoció el Concierto para los siguientes 20 años. Indica que "como expresivo reflejo de todo ello, quizá te sorprenda saber que cuando pactamos seguir 'el Principio de respeto de la Solidaridad', más bien estábamos en situación de pedir limosna, si me permites esa expresión coloquial. Porque, la Comunidad Autónoma Vasca era la de mayor tasa de paro, junto con las de Extremadura y Andalucía. Y a este dato te

[616] RUBÍ CASSINELLO, J.G., *Las relaciones financieras entre el País…*, *op. cit.,* p. 251.
[617] URIARTE, SANTAMARINA, P.L., *El Concierto Económico Vasco…*, *op. cit.,* p. 322.

podría añadir muchos más, también negativos. Estábamos en medio de un negro túnel y allí no se atisbaba ni al más despistado de los fotones que anunciaran que en algún remoto lugar se encontraba la salida. Por lo tanto, aunque en aquel momento más que para mostrar solidaridad estábamos para recibirla, los negociadores vascos del Concierto Económico, asumiendo el sentir general del País, nunca tuvimos ninguna duda de que era una obligación moral aceptar ser solidarios con el resto del Estado. Tuvimos confianza en que remontaríamos la situación 'kafkiana' en la que vivíamos. Y asumimos que, aunque desde el primer momento íbamos a aportar a la solidaridad en base a nuestra renta, algún día podríamos hacerlo con más facilidad que entonces porque las cosas nos estaban yendo mejor"[618]. Finalmente, concluye que los ataques que recibe el País Vasco respecto al principio de solidaridad no son fundados ya que la aportación que realiza es superior a lo que correspondería por el peso del PIB vasco sobre el estatal y más que el peso de su población. Igualmente, señala que la aportación a la solidaridad que se realiza en el conjunto del Estado no ha ayudado a "producir, al menos, un mayor crecimiento del PIB de las Comunidades beneficiadas por esos recursos"[619] quitando así hierro a las críticas infundadas que se hacen sobre el Concierto Económico y su aportación al principio de solidaridad.

Finalmente, LÁMBARRI y LARREA también entran a analizar la cuestión y señalan que el sistema de Concierto Económico, mediante el pago del cupo, es "fiel y escrupuloso respeto al principio de solidaridad acuñado en la Constitución Española (artículo 156.1), puesto que los ciudadanos del País Vasco contribuyen a financiar las cargas generales del Estado que no haya asumido la Comunidad Autónoma en la misma medida que el resto de los ciudadanos del Estado: en virtud de la capacidad de pago de cada uno"[620]. Igualmente, afirman que los parámetros que se utilizan para criticar el sistema no se pueden comparar entre sí, ya que el indicador que se emplea para calcularlo puede ser

[618] *Ibid.,* pp. 323-324.
[619] *Ibid.*, p. 336.
[620] LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., *El Cupo*, …, *op. cit.,* p. 59.

distinto uno de otro y también la fuente que se utiliza para obtener ese dato estadístico para el periodo que se trate hace variar su interpretación y el uso que se haga de ellos[621].

Con todo lo anterior se ha podido demostrar que la cuestión de la solidaridad en el sistema de Concierto Económico es trascendental y que de una forma u otra se ha utilizado para constatar que el sistema en sí es válido y completamente acorde a los preceptos constitucionales, aunque hay voces que tienen una visión más crítica del sistema, al señalar que no cumple con el principio de solidaridad establecido en la Carta Magna. Más allá de dar unas cifras a favor o en contra de lo solidario que es o no el sistema de Concierto Económico, es evidente que no se puede poner en duda el sistema y el cumplimiento que se hace del principio de solidaridad, puesto que el País Vasco aporta lo que está establecido en la normativa actual; es decir, no aporta de más ni de menos a la solidaridad, aporta lo que le corresponde como carga no asumida que es para el País Vasco. Así pues, el planteamiento que DE LA FUENTE hace sobre la aportación que debería hacer el País Vasco a los mecanismos de nivelación interterritorial no debería ser, en la actualidad, una propuesta a tomar en cuenta, puesto que en ningún caso la Ley del Concierto Económico ni la Ley del cupo hablan sobre ello, al hacer única y exclusivamente mención al Fondo de Compensación Interterritorial. Así pues, argumentar lo solidario o lo insolidario que puede a llegar a ser algo incorporando a la argumentación otros parámetros, cuando ese algo cumple escrupulosamente lo pactado, opino que es hacer "trampas al solitario". El País Vasco, mediante la aportación del 6,24 % de su renta al Fondo de Compensación Interterritorial cumple con el Estado y es este el que debería cumplir con las otras Comunidades Autónomas que pertenecen a otro sistema, que no es ni mejor ni peor, sino diferente. El País Vasco no tiene (ni debe) ser coparticipe de la financiación de las otras Comunidades Autónomas, por lo que no debería hacer ninguna contrapartida a otros fondos que se han creado para hacer frente a la financiación autonómica y no para cumplir el principio de solidaridad *per se*. No obstante, si las diferentes administraciones entendieran que el País Vasco debiera hacer alguna aportación "extra" para financiar a las Comunidades Autónomas de régimen

[621] *Ibid.*, p. 60.

común, se debería pactar todo ello en la Comisión Mixta del Concierto Económico y posteriormente, aprobarlo por unanimidad en este órgano. Ahora, asumir que el País Vasco tiene que financiar una carga asumida por el mismo, o una carga no asumida por el País Vasco, pero que a su vez no es una carga del Estado (la financiación de las Comunidades Autónomas como tal) es ir en contra del espíritu del Concierto Económico y es imponer una carga que no le corresponde al País Vasco, carga que al fin y al cabo, si se debiera pagar por parte del País Vasco, hace que, en última instancia, la capacidad financiera de las administraciones vascas disminuya.

El sistema de Concierto Económico como se basa en la capacidad y no en la necesidad, los argumentos esgrimidos en esta cuestión por parte de ZUBIRI ORIA carecen de sentido, ya que no es comparable el principio de necesidad con el principio de capacidad. Hacer la comparación, para intentar demostrar que utilizar un principio u otro es mejor para aportar a la solidaridad, ya que tal como sostiene permite tener más recursos de financiación para el País Vasco, es obviar el cariz de riesgo unilateral que tiene el sistema de Concierto Económico, además de mezclar conceptos que no son homogéneos. De esta forma, si el sistema de Concierto Económico partiera del principio de necesidad, es decir, de la misma forma que parten las Comunidades de régimen común, podría ocasionar que las Diputaciones forales solamente recaudasen los mínimos tributos posibles, hasta cubrir el gasto necesario para hacer frente a sus obligaciones, por lo que no habría ningún excedente posible para dirigir a la solidaridad o a otras cuestiones, puesto que las Diputaciones forales no asumirían ningún riesgo, ya que el Estado financiaría sus gastos.

Por todo ello, se puede afirmar que el sistema de Concierto Económico es fiel al principio de solidaridad y, a su vez, con el reparto de la riqueza que del principio se desprende. El sistema de Concierto no es comparable con el sistema de régimen común, por lo que una afirmación a favor o en contra de lo solidario o insolidario que pueda ser el sistema de Concierto, o en su caso el sistema de régimen común, basándose en el otro sistema resulta inadecuada.

CAPÍTULO VII. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

7.1. INTRODUCCIÓN

Aunque pueda ser discutible su apreciación, el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera empieza señalando que "la estabilidad presupuestaria, consagrada constitucionalmente, es base para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía, para garantizar el bienestar de los ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria". Tanto es así que el apartado tercero del artículo 48 de la Ley del Concierto Económico también ha tenido en cuenta este principio al señalar que el País Vasco coordinará y colaborará con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria. Es preciso señalar que, como se ha visto anteriormente, el principio de estabilidad presupuestaria es un límite intrínseco a la autonomía fiscal y tributaria que propugna el artículo 48.1 de la Ley del Concierto Económico.

En ese sentido, hasta el 2001, no vamos a encontrar otra Disposición legal en nuestro ordenamiento jurídico que se refiera al principio de la estabilidad presupuestaria como tal. Sin embargo, históricamente, de un modo u otro, este principio si ha sido tenido en cuenta por los diferentes Gobiernos por entender que era uno de los principios que valía para evitar una crisis financiera. De esta forma, las políticas económicas clásicas preconizaban el equilibrio presupuestario con lo que los gastos debían ser igual a los ingresos presupuestarios[622]. En el siglo XVIII se creó el Ministerio de Hacienda que ayudó a institucionalizar todo lo relativo a la Hacienda pública, el control presupuestario, la deuda pública, los gastos y los ingresos públicos y a su vez adoptó medidas encaminadas al mantenimiento del equilibrio de las finanzas públicas[623].

[622] El artículo 340 de la Constitución de Cádiz de 1812 establecía que "las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos".
[623]Para ahondar más sobre la historia del Ministerio de Hacienda, véase https://www.hacienda.gob.es/es-ES/El%20Ministerio/Paginas/Historia%20del%20Ministerio/Historia.aspx (última visita el 25 de octubre de 2022).

Señalan DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ y LÓPEZ JIMÉNEZ que "el equilibrio de las finanzas públicas, en torno a los conceptos de saldo presupuestario y de deuda de las Administraciones públicas, ha estado situado en el eje de la doctrina hacendística desde sus orígenes, lo cual en absoluto puede resultar sorprendente, dado su papel estratégico dentro de la política de ingresos y gastos públicos"[624].

La preocupación por regular el principio de estabilidad presupuestaria surgió a finales del siglo XX cuando la Unión Europea y la zona del euro -para converger las monedas de los países con el euro- empezaron a exigir a los Estados miembros que entrasen en la senda de la estabilidad y para ello exigieron que modificasen sus respectivas constituciones para, de esa forma, poder constitucionalizar las normas presupuestarias en materia de déficit y deuda pública. En este contexto, España en el 2001, por la presión originada por los mercados de la zona del euro, introdujo, por primera vez, en nuestro ordenamiento jurídico el principio de estabilidad presupuestaria.

En el contexto de la crisis financiera 2008 y a consecuencia de la falta de confianza de los mercados en algunos países de la zona del euro –incluido el Reino de España–, empezaron a tomar fuerza una serie de propuestas orientadas a limitar el gasto público mediante alternativas legislativas o reformas constitucionales en las que se estableciera un techo máximo del gasto público respecto al producto interior bruto con el objetivo de alcanzar el equilibrio presupuestario.

Por consiguiente, como se verá, en el verano de 2011 se reformó el artículo 135 de la Constitución española[625] obligando, de esa forma, a que todas las administraciones

[624] DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M., "Estabilidad Presupuestaria y reforma constitucional en España", *Diario La Ley,* Sección Doctrina, núm. 7760, diciembre 2011, p. 1.

[625] Así establece el artículo 135 reformado: **"**1. Todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. 3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El volumen de

públicas adecuasen sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria e introduciendo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

No obstante, el ordenamiento jurídico español ha ido paulatinamente adecuándose al principio de estabilidad presupuestaria teniendo en cuenta las directrices que, desde la Unión Europea, años antes, se impusieron.

7.2. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

7.2.1. EN EL MARCO PREVIO A LA CRISIS FINANCIERA DE 2008

En los textos constitutivos de la Unión Europea, el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas se consagra desde hace años como un elemento fundamental para el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria[626]. En este sentido, cabe mencionar el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea[627], en el que se menciona como uno de los objetivos europeos el "desarrollo sostenible de Europa basado en el

deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. 5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. 6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias" España. Reforma del artículo 135 de la Constitución española, de 27 de septiembre de 2011, publicada en el *BOE*, núm. 233, de 27 septiembre de 2011, p. 101931.

[626] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., y PÉREZ DE LAS HERAS, B., "Control Presupuestario en la Unión Europea, reforma…, *op. cit.,* p. 135.

[627] Unión Europea. Tratado de la Unión Europea, publicado en el *DOUE*, c- 83/47, de 30 de marzo de 2010, p. 13.

crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios". En el mismo sentido, el TFUE, en el artículo 119 establece que "para alcanzar los fines enunciados en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, la acción de los Estados miembros y de la Unión incluirá, en las condiciones previstas en los Tratados, la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia" y prosigue diciendo que "dichas acciones de los Estados miembros y de la Unión implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable".

Y para que ello quede claro, en el artículo 126 del TFUE se establece que "los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos y la Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos".

El Tratado de Maastricht estableció el marco para la política fiscal dentro de la Unión Económica Monetaria. De esta forma, la competencia de la política fiscal seguía siendo nacional, pero limitada por normas fiscales vinculantes europeas que debían ser complementadas mediante la coordinación de las políticas fiscales nacionales. La opción que adoptó el Tratado finalmente fue reforzada mediante el Plan de Estabilidad y Crecimiento, conocido como PEC, cediendo así a las presiones de Alemania[628].

El objetivo de mantener un déficit y una deuda pública reducidos, conocido como "la disciplina presupuestaria", se adoptó en el marco del PEC acordado políticamente en el Consejo de Ámsterdam de 17 de junio de 1997, con la posterior cobertura jurídica ofrecida por el Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión

[628] HENRIQUE ALVES, R. y AFONSO, C., "Evaluación de la reforma del pacto de estabilidad y crecimiento: ¿Nuevo y mejor?", *Ekonomiaz,* 1.er cuatrimestre 2008, núm. 67, p. 394.

y coordinación de las políticas económicas[629]; el Reglamento (CE) núm. 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo[630], y la Resolución del Consejo Europeo, de 17 de junio de 1997, sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento (CE)[631], estableciendo la obligatoriedad de que los Estados miembros mantuvieran situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit[632]. En virtud del PEC, los Estados miembros se comprometían a mantener los saldos presupuestarios próximos a cero o con superávit, no debiendo exceder el posible déficit del 3% del PIB respectivo[633].

La Resolución del Consejo Europeo que establece el fundamento político del Pacto de Estabilidad y Crecimiento proporcionaba a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión orientaciones políticas firmes para aplicar el PEC[634]. Sin embargo, este

[629] Unión Europea. Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, publicado en el *DOUE*, L 209 de 2 de agosto de 1997, p. 1.

[630] Unión Europea. Reglamento (CE) núm. 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, publicado en el *DOUE*, L 209 de 2 de agosto de 1997, p. 6.

[631] Unión Europea. Resolución del Consejo Europeo, de 17 de junio de 1997, sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento (CE), publicada en el *DOUE*, C 236 de 2 de agosto de 1997, p. 1.

[632] DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M., "La Reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera", *Serie de Documentos de Trabajo,* núm. 9, 2012.

[633] PÉREZ DE LAS HERAS, B., y LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "Control Presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones públicas…". *Op. cit.*, p. 136

[634] Estas instituciones deberían cumplir los siguientes compromisos adquiridos: "Los Estados miembros se comprometen a cumplir el objetivo presupuestario a medio plazo de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit. Además: (…) Se comprometen a adoptar las medidas presupuestarias correctoras que sean necesarias para alcanzar los objetivos de sus programas de estabilidad o de convergencia; Deben aplicar los ajustes presupuestarios correctores que estimen necesarios sin demora cuando se les notifique la existencia de un riesgo de déficit excesivo; Deben corregir los déficit excesivos lo más rápidamente posible tras su aparición; Se comprometen a no aducir el carácter excepcional de un déficit asociado a una baja anual del PIB de menos del 2%, salvo si sufren una grave recesión (baja anual del PIB real de como mínimo el 0,75%). Por su parte, la Comisión: Se compromete a elaborar un informe cuando exista un riesgo de déficit excesivo o cuando el déficit público previsto o efectivo rebase el valor de referencia del 3% del PIB; Se compromete, si estima que un déficit que supera el 3% no es excesivo y esta opinión no es conforme al dictamen del Comité Económico y Financiero, a presentar por escrito al Consejo las razones que justifican su posición; Se compromete, a petición del Consejo, a formular en principio una recomendación, sobre cuya base el Consejo decidirá declarar o no la existencia de un déficit excesivo. Por otra parte, se insta al Consejo: A decidir sistemáticamente la imposición de sanciones si un Estado miembro participante no adopta las medidas necesarias para poner fin a una situación de déficit excesivo y a aplicar rigurosamente toda la gama de sanciones previstas; A exponer sistemáticamente por escrito las razones que justifiquen una decisión de no intervenir".

paquete de medidas no se aplicó de manera general, ya que entre los años 2001 y 2003, hubo países, como Francia y Alemania, que incumplieron dicho pacto, incurriendo en déficits excesivos.

Del mismo modo, en 2003, el Consejo suspendió los procedimientos abiertos a Francia y Alemania por no corregir sus déficits y ello provocó un creciente número de voces políticas y académicas que pedían una reforma del PEC[635]. Señalaban la necesidad de introducir una mayor flexibilidad en las normas y un mayor equilibrio entre los objetivos reales y los nominales. A esto hay que añadir la crisis política e institucional que supuso el pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en 13 de julio de 2004, confirmando la decisión del Consejo por la que se habían suspendido los procedimientos abiertos por la Comisión contra Francia y Alemania[636].

Por todo ello, el PEC se revisó, se modificaron algunos aspectos y se establecieron nuevas pautas para seguir con el objetivo de cumplir con el déficit público[637].

Se amplió el periodo de desarrollo y ejecución de las medidas para corregir un excesivo déficit; se corrigió el déficit estructural tomando como referencia la disminución del déficit estructural en un 0,5% anual, aproximadamente, posibilitando de esta manera un mayor margen de maniobra en periodos de dificultades económicas; empezó a atribuirse una mayor relevancia al criterio relacionado con la proporción de deuda pública respecto del PIB como instrumento importante para evaluar la sostenibilidad de la posición presupuestaria a medio y largo plazo; se ampliaron las circunstancias que permitieran no aplicar automáticamente las sanciones, y la posibilidad de incluir diversos factores a la hora de tomar decisiones sobre la clasificación de un déficit como excesivo.

[635] Reglamento (CE) núm. 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, publicado en el *DOUE*, L 174, de 7 de julio de 2005, p. 5.

[636] PÉREZ DE LAS HERAS, B., y LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "Control Presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones públicas…". *Op. cit.*

[637] HENRIQUE ALVES, R., y AFONSO, C., "Evaluación de la reforma del pacto de estabilidad…". *Op. cit.*, p. 397.

A pesar de dotar de elementos preventivos y disuasorios, tampoco dichos cambios introducidos por la modificación del PEC lograron ser eficaces y no cumplieron su objetivo.

En este sentido, España al formar parte de la Unión Económica y Monetaria se comprometía con el PEC puesto que la decisión de aceptar una moneda única, el euro, y el compromiso a dotarse de una estabilidad financiera y presupuestaria en el ámbito europeo, supuso para España, igualmente, que empezara a tomar medidas en esta cuestión. Como se verá más adelante, España aprobó las primeras disposiciones en este ámbito mediante la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Los compromisos adquiridos a nivel europeo hacían que en nuestro ordenamiento jurídico interno se empezase a hablar del principio de estabilidad presupuestaria, principio que estaba marcado por las directrices establecidas a nivel europeo y vinculante para los diferentes Estados miembros.

7.2.2. EN LA CRISIS FINANCIERA DE 2008-2012

Frente a la crisis financiera que empezó asolar a la Unión Europea en 2008, tras la crisis previa de las hipotecas *subprime* de octubre de 2007, la Unión Europea se dotó de un plan de recuperación económica con el fin de plantear soluciones tanto europeas como globales.

El Plan Europeo de Recuperación Económica fue la respuesta a la crisis económica global, que había afectado a la economía real de 2008. Por una parte, el Plan proponía actuar a corto plazo a nivel de las empresas, las personas y los bancos. Por otra parte, pretendía, a largo plazo, desarrollar una economía limpia que emitiese poco CO_2 y que favoreciese el crecimiento futuro.

La Comisión Europea proponía que los Estados miembros y la Unión Europea acordasen un impulso presupuestario inmediato de 200.000 millones de euros, con tal de actuar tanto a escala europea como a escala global. Dicho plan tenía como objetivo recuperar

la confianza de los mercados, ya que la inestabilidad de los mercados financieros había traído que los bancos no se dedicaran a su labor fundamental consistente en facilitar liquidez y contribuir a la inversión en la economía real.

A partir de 2009, con el estallido oficial de la crisis económica, todo quedó en nada en materia de estabilidad presupuestaria, ya que los Estados miembros no fueron capaces de cumplir tampoco con el PEC modificado.

No será hasta 2010 cuando se registraron los primeros gestos de reacción política y económica, tales como la adaptación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, cuyo principal objetivo era preservar la estabilidad financiera en Europa a través del ofrecimiento de ayuda financiera a Estados de la zona del euro que se hallaban en una situación de crisis económica.

Sin embargo, en 2011 y 2012, la Unión Europea adoptó una batería de medidas[638] con tal de salvar la Unión Monetaria encaminadas a responder a la crisis, preservar la estabilidad financiera y establecer los fundamentos de un crecimiento inteligente, sostenible, socialmente integrador y creador de empleo.

A finales de 2010, también comenzaron a adoptarse una serie de decisiones transcendentales que tenían como finalidad fortalecer y reforzar la coordinación económica y presupuestaria en la Unión Europea.

El primer paquete de medidas que reformaba la gobernanza económica, conocido como *Six Pack*, perseguía la supervisión de las políticas macroeconómicas de los Estados

[638] Las medidas se pueden resumir en:
– Saneamiento presupuestario y reformas estructurales.
– Corrección de desequilibrios macroeconómicos y mejora de la competitividad.
– Impulso al Mercado único y a las PYME.
– Mejora del marco jurídico de la gobernanza económica.
– Aprobación del Pacto por el Euro Plus. Dicho pacto establece que "los Estados miembros participantes en el Euro se comprometen a traducir en su legislación nacional las normas presupuestarias de la UE establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los Estados miembros seleccionarán el instrumento jurídico nacional –específico que se emplee para ello–".
– Realización de pruebas por la Autoridad Bancaria Europea.
– Establecimiento de un Mecanismo Europeo de Estabilidad que releve al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera.

miembros. Asimismo, emergió el nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del Euro[639] (en adelante, TECGE) y el Tratado sobre el Mecanismo Europeo de Estabilidad[640] (en adelante, MEDE).

El denominado *Six Pack* estaba compuesto por 5 reglamentos y una directiva que entraron en vigor el 13 de diciembre de 2011[641].

Las medidas previstas comportaban un endurecimiento del PEC y, en ese sentido, se exigía que el equilibrio presupuestario de los Estados miembros convergiera hacia el denominado "objetivo a medio plazo" determinado para cada Estado, de modo que el

[639] España. Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012, publicado en el *BOE*, núm. 29, de 2 de febrero de 2013, p. 9078.

[640] España. Instrumento de Ratificación del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012, publicado en el *BOE*, núm. 239, de 4 de octubre de 2012, p. 70375.

[641] Reglamento (UE) núm. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo publicado en el *DOUE*, L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 33; Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, publicado en el *DOUE*, L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 41.; Reglamento (UE) núm. 1173/2011 del Parlamento y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, publicado en el *DOUE*, L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 1; Reglamento (UE) núm. 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, publicado en el *DOUE*, L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 8 ; Reglamento (UE) núm. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas, publicado en el *DOUE*, L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 12; Reglamento (UE) núm. 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, publicado en el *DOUE*, L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 25.
Cuatro de los seis instrumentos son relativos a la política fiscal: dos reglamentos que reforman el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, un tercero que impone sanciones para el caso de incumplimiento de las anteriores en países de la zona euro y una directiva que obliga a que los marcos fiscales nacionales cumplan unos requisitos mínimos. De los dos reglamentos restantes, uno crea un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos y el otro regula la posibilidad de imponer sanciones en determinados casos de incumplimiento a países de la zona euro.

déficit general no excediese del 3% del PIB y la deuda pública no superase el 60% del PIB.

La entrada en vigor del paquete implicaba que desde 2012 se aplicase el procedimiento de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos excesivos, "añadiendo a la supervisión tradicional de la política económica un nuevo procedimiento reglado, que probablemente constituya el cambio de mayor calado de esta reforma"[642].

Así pues, desde el año 2012 a un Estado miembro se le puede aplicar el procedimiento de déficit excesivo en dos supuestos: en caso de superar el nivel permitido de déficit y en caso de exceder el límite de deuda pública. Además, se contemplan sanciones a los Estados miembros que incumplan sus obligaciones.

El *Six Pack* se complementó posteriormente con otras dos propuestas de reglamento[643], "cuyo objetivo es reforzar los mecanismos de vigilancia en la eurozona. La primera versa sobre el control y la valoración de los proyectos de presupuestos nacionales, a fin de corregir el déficit excesivo (…), mientras que la segunda se refiere a una mejor supervisión de los Estados miembros de la Eurozona que atraviesan dificultades financieras o corren el riesgo de hacerlo"[644].

Por su parte, el Tratado constitutivo de MEDE se fraguó el 2 de febrero de 2012, puesto que, mediante el artículo 1 de la Decisión 2011/199/UE se modificaba el artículo 136 de TFUE añadiéndole un nuevo párrafo que dice: "Los Estados miembros cuya moneda es

[642] CRESPO, C.; MARTÍN HERRÁEZ, B.; MORA PEDRINACI, M.; PASTOR ESCRIBANO, A.; RATA GARCÍA-JUNCEDA, I., y VELA ORTIZ, S., "El *Six Pack* de la Reforma del Gobierno Económico en la Unión Europea", *Boletín Económico de ICE*, 1 al 31 de enero de 2012, núm. 3022, p. 4.

[643] Dos Reglamentos cuyo propósito era reforzar la gobernanza económica en la zona del euro (*two-pack*): el Reglamento (UE) núm. 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro y el Reglamento (UE) núm. 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades. Para más información véase https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/89/el-marco-de-la-union-para-las-politicas-presupuestarias (última visita 8 de julio de 2022).

[644] PÉREZ DE LAS HERAS, B., y LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "Control Presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones públicas…", *op. cit.*, p. 139.

el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas"[645].

El MEDE fue una institución financiera con un capital autorizado de 700.000 millones de euros y asumía las tareas que desempeñaba el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, instaurando una coordinación y una supervisión más estrecha de las políticas económicas y presupuestarias desarrolladas por los Estados miembros y cuyo objetivo se dispone en su artículo 3 al señalar que "la finalidad del MEDE será movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros. Con este fin, el MEDE estará facultado para obtener fondos a través de la emisión de instrumentos financieros o mediante la celebración de acuerdos o convenios de índole financiera o de otro tipo con sus propios miembros, entidades financieras u otros terceros".

Por otro lado, el Pacto por el Euro Plus, aprobado en junio de 2011 por los 17 países de la zona del euro, a los que también se adhirieron otros Estados miembros, tenía como objetivo el compromiso de introducir en los respectivos Derechos nacionales de los Estados miembros las normas presupuestarias del PEC, bien con rango legal o constitucional siempre que asegurase, en cualquier caso, el cumplimiento de la disciplina presupuestaria, tanto a nivel estatal, como subestatal.

[645] Dicha decisión fue recurrida por el parlamentario irlandés el Sr. Pringle, que alegó que era ilegal al señalar que "la modificación del TFUE por una Decisión del Consejo, y por tanto según el procedimiento de revisión simplificado, es ilegal". No obstante, finalmente el TJCE declaró "que su examen no ha revelado ningún aspecto que pueda afectar a la validez de la Decisión 2011/199". EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. *El Tribunal de Justicia confirma la validez del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE),* núm. 154/12, Luxemburgo, 27 de noviembre de 2012.

Esta exigencia presupuestaria es conocida como "la regla de oro" y el primer Estado miembro en introducirlo fue Alemania en 1969, aunque no fue hasta el año 2009 cuando acompasó su Constitución a los criterios de equilibrio presupuestario del actual artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Austria, por su parte, en el año 2008 también acometió una reforma de su Constitución, y en Francia, un proyecto de ley de enmienda constitucional fue presentado oficialmente en marzo de 2011, que quería sustituir el penúltimo párrafo del artículo 34 de la Constitución francesa. Sin embargo, finalmente, no se pudo llevar a cabo la reforma francesa por carecer de los apoyos parlamentarios necesarios[646]. En España, tal circunstancia se llevó a cabo con la reforma del artículo 135 de la Carta Magna en 2011.

Además, el 2 de marzo de 2012, 25 Estados miembros (todos a excepción del Reino Unido y República Checa) firmaron el TECGE que entró en vigor el 1 de enero de 2013 gracias a la ratificación de Finlandia, que se sumaba así a España, por medio de Ley Orgánica 3/2012 de 25 de julio[647] que autorizó su ratificación, Austria, Chipre, Alemania, Dinamarca, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Lituania, Letonia, Portugal, Rumanía y Eslovenia.

Alemania fue el máximo promotor del Tratado, que perseguía "europeizar la política presupuestaria basada en la constitucionalización de la regla de control del déficit"[648].

En dicho texto internacional, se contempla que el límite máximo de déficit nominal no debe ser mayor que el 3% respecto al PIB y que la deuda pública no debe ser mayor que

[646] BAR CENDÓN, A., "La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea", *Teoría y realidad constitucional,* núm. 30, 2012, p. 62.

[647] España. Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012, publicada en el *BOE,* núm. 178*, de* 26 de julio de 2012, p. 53541.

[648] DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M., "La Reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad…". *Op. cit.*, p. 19.

el 60% del PIB. El nuevo Tratado interactúa con las *Six Pack* y el revisado PEC en función del porcentaje de deuda pública y de crecimiento nominal (crecimiento real + inflación) que registre cada Estado miembro.

El TECGE tenía como finalidad reforzar el pilar económico de la Unión Económica y Monetaria y sus medidas pueden agruparse en tres áreas: pacto presupuestario, coordinación de las políticas económicas y gobernanza de la zona del euro. Los Estados miembros se comprometieron así a incorporar al Derecho nacional mediante disposiciones que tuvieran fuerza vinculante y permanente (normalmente, mediante modificaciones constitucionales y de rango constitucional) los requisitos de déficit y deuda pública. Es mediante este mecanismo por el cual se modificó el artículo 135 de la CE y se desarrolló mediante la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera a la que se hará referencia posteriormente.

En este sentido, en el ordenamiento jurídico español, tal como indica MEDINA GUERRERO, "se trataba, por tanto, con la reforma de asumir constitucionalmente el compromiso de que el Reino de España satisfaría las exigencias de disciplina presupuestaria impuestas en última instancia desde Bruselas; y hacerlo, además, de tal modo que ese compromiso constitucional resultara creíble para los mercados financieros"[649] .

La pandemia originada por la COVID-19, y la invasión de Ucrania, igualmente, han desencadenado una crisis sanitaria y económica sin precedentes en la historia reciente que ha ocasionado consecuencias en el ámbito financiero y tributario de los Estados[650].

[649] MEDINA GUERRERO, M., "La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 105, Málaga, 2016, p. 75.

[650] La alerta sanitaria y posterior pandemia, que ha provocado una recesión a nivel mundial desconocida en las últimas décadas, ha obligado a las autoridades a tomar medidas que han afectado a la actividad económica. Tras un crecimiento del 2,6% en 2019, el PIB mundial se contrajo un 3,7% en 2020. La caída en la zona euro fue de 6,8% y en el caso de España de un 11%. Para 2021 se proyectaba que la actividad se recuperaría con relativa fuerza en la práctica totalidad de las economías, aunque se auguraba que el nivel de PIB que se alcanzaría a finales de 2021 en la gran mayoría de países aún se situaría por debajo del registrado en 2019. Por lo que respecta a la economía vasca, las distintas estimaciones realizadas estaban en línea con lo que se acaba de mencionar. Según las previsiones de la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno vasco, el PIB en el 2020 sufrió una caída el del 10,1%, algo sin precedentes en las últimas décadas. Por hacer una comparación, en 2009 el descenso fue del 4,1%. Tras esa fuerte caída,

La Comisión Europea decidió aplicar la cláusula general de salvaguardia del PEC que permite una desviación temporal de los requisitos normales para todos los Estados miembros en materia presupuestaria[651], dando así lugar a una fuerte elevación del déficit público de los Estados miembros con su impacto en la deuda pública[652].

Para facilitar la acción de los Estados miembros, la UE activó dos vías de gran relevancia. Por un lado, flexibilizó el marco normativo sobre ayudas de Estado y la Comisión Europea permitió a los Estados miembros utilizar toda la flexibilidad prevista en la normativa de ayudas estatales para adoptar medidas rápidas y eficaces de apoyo a la ciudadanía y empresas, en especial las pymes. Por otro lado, se flexibilizaron las normas presupuestarias de la UE mediante la activación de la cláusula general de salvaguardia para proporcionar la flexibilidad requerida en los presupuestos nacionales. Así, los Estados miembros han podido adoptar medidas para hacer frente a la crisis apartándose de los requisitos presupuestarios que se aplicarían normalmente en el marco fiscal europeo: la necesidad de medidas correctoras y ajustes presupuestarios cuando el

se anticipaba un efecto rebote que sería, del 8,9%. Por tanto, en 2021 no se recuperaría totalmente el PIB de 2019, sino que faltarán 1,2 puntos para ello, en "Informe trimestral de la economía vasca", *Departamento de Economía y Hacienda: Dirección de Economía y Planificación*, núm. 32, 25 de marzo de 2021.

[651] En una Comunicación de la Comisión Europea remitida el 20 de marzo de 2020 al Consejo de la Unión Europea se expresa que se dan las circunstancias para la activación de la cláusula general de salvaguardia del PEC. Esta cláusula se recoge en el artículo 5, apartado 1, el artículo 6, apartado 3, el artículo 9, apartado 1 y el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) núm. 1466/97 de 7 de julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y en el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) núm. 1467/97, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, facilita la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de crisis económica grave. Asimismo, el 23 de mayo de 2022, la Comisión Europea propuso que la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se mantenga en 2023.
Véanse: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-european-semester-csr-spain_es.pdf y https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2022/220922-suspension-reglas-fiscales.aspx (última visita el 19 de octubre de 2022).

[652] En el caso de la Unión Europea, dado el tamaño limitado del presupuesto de la UE, la respuesta principal ha procedido, en un inicio, de los presupuestos de los Estados miembros, a la vez que el BCE lanzó desde el inicio de la pandemia, un programa de Compras de Emergencia Pandémica del BCE de deuda pública y privada por valor de 750.000 millones de euros que se llevaron a cabo hasta finales de 2020.Ver
https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2020/051020-politica-fiscal-fin.aspx (última visita el 13 de abril de 2021).

déficit presupuestario nacional o la deuda pública supera los valores de referencia del 3% y el 60% del PIB[653].

7.3. LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 135

En España, el principio de estabilidad presupuestaria históricamente ha estado presente en las distintas administraciones públicas, pero ha carecido de aplicabilidad puesto que no ha cumplido su cometido, mayormente, por no existir medidas o sanciones coercitivas por su incumplimiento. Esto cambió en virtud de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y con el complemento de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, que fueron las encargadas de regular la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y corresponsabilizar a todas las administraciones públicas en la consecución del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Tal como afirman IGLESIAS QUINTANA y VARELA DONOSO, "la Ley de 2001 supuso una importante novedad en nuestro ordenamiento jurídico, ya que por primera vez se introducía una regla fiscal de conducta y mecanismo interno de coordinación presupuestaria del sector público español"[654].

La LGEP tenía como objeto trasladar a nuestro ordenamiento jurídico la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria al conjunto del sector público, aunque el principio se aplicó solamente en la Administración General del Estado y en el sector público estatal, ya que en otras administraciones públicas la experiencia no dio los frutos

[653] Igualmente, se han puesto distintos paquetes de inversión, como la iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII) dotada con 37.000 millones de euros de inversión procedentes de fondos comunitarios provenientes de la política de cohesión, redirigiendo recursos aún no asignados de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para reforzar los sistemas sanitarios, así como para apoyar a las pymes y el mercado laboral. Además, la iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus PLUS (CRII +), que recoge un segundo paquete de medidas y una segunda modificación de los Reglamentos en la que propone una flexibilidad extraordinaria, ha permitido movilizar al máximo toda la ayuda no utilizada de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para hacer frente a las consecuencias originadas por la pandemia de la COVID-19.

[654] BAREA TEJEIRO, J., BURGOS GALLEGO, T., CUENCA GARCÍA, A., DOMÉNECH VILARIÑO, R., y otros autores, *Estabilidad Presupuestaria y…*, *op. cit.,* p. 41.

esperados[655]. Señalan DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ y LÓPEZ JIMÉNEZ que la LGEP sirvió para "el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento"[656].

En lo que respecta al sistema de financiación propio del País Vasco, que es el Concierto Económico, cabe indicar que la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria no hacía referencia alguna a tal singularidad; sin embargo, sí lo hacía la Ley Orgánica 5/2001 Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria como se verá en adelante.

En este sentido y para que la Ley 18/2001 incluyera una referencia al Concierto Económico, a la hora de la tramitación parlamentaria de esa Ley, los partidos políticos Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna e Izquierda Unida mediante enmiendas presentadas que no tuvieron el respaldo suficiente de las Cortes Generales, planteaban que se utilizase la misma cláusula de la Ley Orgánica para dar un adecuado cumplimiento a la especialidad vasca, así como para respetar la bilateralidad y el carácter pactado del sistema foral en todo su contenido y no solo en sus aspectos formales o procedimentales a los que hacía referencia la Disposición Final de la Ley 18/2001.

En 2006, sin que tuviesen en cuenta tampoco la singularidad vasca, se aprobaron la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001[657], y la Ley Orgánica 3/2006, de

[655] Varias Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha, Cataluña, Aragón, Extremadura y el Principado de Asturias interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra la LGEP que el Tribunal Constitucional desestimó mediante las sentencias 134/2011, de 20 de julio, 157/2011, de 18 de octubre, 185/2011, 186/2011, 187/2011 y 188/2011 –todas ellas de 23 de noviembre–, 195/2011, 196/2011, 197/2011 y 198/2011 –todas ellas de 13 de diciembre–, y 203/2011, de 14 de diciembre, a las que se hará referencia más adelante al determinar la titularidad de la competencia del principio de la estabilidad presupuestaria.

[656] DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M., "Estabilidad Presupuestaria…". *Op. cit.*, p. 8.

[657] España. Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, publicada en el *BOE*, núm. 126, de 27 de mayo de 2006, p. 19957.

26 de mayo[658], complementaria de aquella y se introdujeron elementos de flexibilidad en la aplicación de la política de estabilidad presupuestaria, adaptando la política de estabilidad presupuestaria al ciclo económico del momento.

La crisis financiera iniciada en 2008 se encargó de poner fin a la que puede considerarse una época dorada de las finanzas públicas españolas, que exhibieron una situación de superávit en los ejercicios 2005, 2006 y 2007, gracias a los saldos positivos de la Seguridad Social.

En 2008 el saldo presupuestario recuperó la senda del déficit, equivalente a un 4,6%, situándose en 2009 en el 11% del PIB[659], marcando así los peores registros de los últimos años de la década.

En 2007 se aprobó el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria[660] y antes de la reforma de la Constitución se efectuaron dos modificaciones a la regulación de la estabilidad presupuestaria:

– La Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado de 2011 [661] que modificó los artículos 12 y 16 del Real Decreto Legislativo 2/2007. Modificaciones que tenían que ver con el crédito y el límite máximo anual del gasto. En el nuevo artículo 12 se indica que "el límite máximo anual no se computará el gasto que corresponda a la aplicación de los sistemas de financiación de comunidades autónomas y entidades locales que habrá de consignarse en una sección independiente del Presupuesto del Estado" y en el artículo 16 se dice que los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito se financiarán

[658] España. Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, publicada en el *BOE*, núm. 126, de 27 de mayo de 2006, p. 19939.

[659] Véase los datos en: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do (última visita el 9 de noviembre de 2021).

[660] España. Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, publicado en el *BOE*, núm. 313, de 31 de diciembre de 2007, p. 53953.

[661] España. Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, publicada en el *BOE*, núm. 311, de 23 de diciembre de 2010, p. 105744.

mediante recurso al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria o mediante baja en otros créditos.

– El Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio[662], por el que se modificaron determinados artículos y se añadieron otros al Real Decreto Legislativo 2/2007. Se revisaron los artículos 7 y 9 referidos a la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria y a los informes sobre su cumplimiento. Se añadieron dos nuevos artículos: 8 bis y 10 bis, sobre reglas de gasto y consecuencias de su incumplimiento. La regla de gasto es un instrumento de estabilidad presupuestaria que tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas fijando que el crecimiento del gasto computable de las administraciones públicas no puede superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española.

Este texto normativo fue la última modificación en lo referido al principio de estabilidad presupuestaria y ya se hacía notar un cambio en la política del principio de estabilidad presupuestaria. Es muy significativo el preámbulo de este Real Decreto-Ley cuando afirma que "el comportamiento de los mercados de deuda pública, y en especial en los países de la zona del euro, hace necesario adoptar nuevas iniciativas que refuercen la confianza internacional en la economía española y expresen con claridad el compromiso de las instituciones españolas con las reformas acordadas en el seno de la Unión Europea en materia de control de la evolución del gasto público y con el impulso de la actividad económica en Ambos elementos son fundamentales para mantener la capacidad de financiación de las administraciones y las empresas españolas en el mercado internacional".

Todos los sucesivos paquetes de medidas de política económica y de las reformas estructurales puestas en marcha de manera acelerada en España no fueron suficientes para atajar ni los objetivos de deuda ni de déficit público. Pese a contar con un nivel de

[662] España. Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, publicado en el *BOE*, núm. 161, de 7 de julio de 2011, p. 71548.

deuda pública comparativamente reducido en torno al 60% del PIB en 2010, la deuda soberana española no pudo hacer frente a las presiones de los mercados financieros, y con el país al borde de la intervención y la descomunal "ofensiva"[663] desencadenada en los primeros días de agosto de 2011 contra la deuda soberana española obligó a tomar medidas drásticas por parte del BCE. En su reunión de 4 de agosto, decidió llevar a cabo una operación de financiación, con vencimiento de aproximadamente seis meses, con la finalidad de aliviar las tensiones del mercado financiero español.

7.4. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

A principios de verano de 2011 se comenzó a conjeturar una inminente reforma constitucional[664], que, efectivamente, se plasmó en la Proposición de reforma del artículo 135 de la CE presentada a la Mesa del Congreso de los Diputados el 26 de agosto de 2011, para su tramitación por el procedimiento de urgencia[665]. En cualquier caso, debe aclararse que tal reforma del artículo 135 de la CE no fue un gran cambio en sentido estricto, ya que como se ha visto, antes de la entrada en vigor de la reforma, ya se había consagrado en el ordenamiento jurídico español el principio de estabilidad presupuestaria. En este sentido también se muestra URRUTIA LIBARONA, al indicar que "la fijación de una política de estabilidad presupuestaria ya se contenía en la legislación, que reconocía desde 2001 importantes facultades al Estado central posibilitando penetrar en el ámbito de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas"[666].

[663] DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M., "Estabilidad Presupuestaria…". *Op. cit.*, p.11.

[664] Para saber más sobre la reforma véanse, entre otros, VV.AA., "La reforma constitucional", *Revista de Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 29, 2012; GARCÍA ROCA, J., y MARTÍNEZ LAGO, M.L., "El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones", *Documentación Administrativa: Nueva Época,* núm. 1, 2014, pp.1-15; GORDILLO PÉREZ, L.I., "Comentario al artículo 135" en, VV.AA., PÉREZ TREMPS, P., y SAIZ ARNAIZ, A., (Dir.), *Libro-Homenaje a Luis López Guerra*, 2 tomos 40 Aniversario 1978-2008, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 1871-1881.

[665] Artículo 93 del Reglamento del Congreso de los Diputados: "A petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia". Dicha tramitación por vía de urgencia fue muy criticada por muchos grupos parlamentarios como se puede ver en el Diario de Sesiones sobre la Reforma de la Constitución.

[666] URRUTIA LIBARONA, I., "Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias", en NOGUEIRA LÓPEZ, A.; LOIS GONZÁLEZ, M. I.; DIZ OTERO, I. (coords.), *Crisis, Derechos Sociales e Igualdad*, Valencia, 2015, pp. 80-81.

En el mismo sentido, pero haciendo alusión al Derecho de la Unión Europea, señala GORDILLO PÉREZ que esta reforma no era necesaria, al ser este aplicable en los Estados miembros, por lo que "resulta extraño y, sin duda, una suerte de cuestionamiento de la primacía del Derecho de la UE, el que haya que establecer (o recordar) en sede nacional la necesidad de respetar una obligación supranacional ya existente. A nadie se le escapa, sin embargo, que la diferencia última con la situación anterior es que a partir de ahora habrá una jurisdicción que será competente para controlar el incumplimiento del déficit"[667]. GARCÍA ROCA, también aludiendo al Derecho Comunitario, sostiene que "la Reforma constitucional parece tener la naturaleza de un cambio derivado y sobrevenido con cierto automatismo. Si el compromiso y la obligación jurídica estaban ya presentes en el Derecho Europeo, su incorporación a la Constitución como prohibición o freno al endeudamiento debe verse sobre todo como un indicio del intenso grado de vinculación a ese compromiso. Quizás este carácter derivado de la reforma no se haya percibido con suficiente claridad en la controversia sobre la necesidad de constitucionalizar la estabilidad presupuestaria, donde no se incide suficientemente en el rasgo de ser un trasunto del original"[668].

Por lo tanto, la reforma se puede considerar innecesaria porque la disciplina presupuestaria a la que España se comprometió de acuerdo con el PEC era de aplicación inmediata en el orden interno y obligaba, por tanto, a todas las administraciones públicas españolas, aunque es verdad también que en el reformado artículo 135 se alude a las Comunidades Autónomas y no solamente al Estado, como se hacía en el artículo original. Tanto es así que se amplían los destinatarios que tienen que cumplir el principio de estabilidad presupuestaria.

Además, cabe añadir que "el artículo 135 de la Constitución española, según la formulación anterior a la reforma, constituye una disposición jurídica empleada en

[667] GORDILLO PÉREZ, L.I., "La Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: remiendos nacionales para rotos globales", en GÓMEZ ISA, F.; HERRÁN, A.I., y ATXABAL, A. (eds.), *Retos del derecho ante una economía sin fronteras*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012, p. 172.
[668] GARCÍA ROCA, J., "El Principio de Estabilidad Presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento", *Crónica presupuestaria,* núm. 1, 2013, p. 55.

numerosas ocasiones a lo largo de la historia constitucional española; de hecho, ha estado presente, mediante diferentes formulaciones, en todos los textos de la historia constitucional española"[669].

Se llegó a afirmar incluso que la reforma, en relación con la naturaleza jurídica de las reglas presupuestarias y financieras, vulneraban la división de poderes ya que "la reforma constitucional del artículo 135 de la CE entraña una cesión de soberanía en materia financiera y presupuestaria a la Unión Europea (Comisión, Consejo y Banco Central Europeo) que refuerza el gobierno económico de la UE ampliando sus potestades de coordinación de las políticas económicas nacionales y de supervisión sobre los Presupuestos de los Estados miembros de la zona del euro en orden a asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Es una decisión que altera el equilibrio de la división de poderes entre el Parlamento y el Gobierno en materia presupuestaria (art. 134 CE)"[670]. Igualmente, un sector de la doctrina defiende la reforma constitucional de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y de su desarrollo normativo, afirmando que "la autonomía de las Comunidades Autónomas no es soberanía; y su autonomía política y financiera cobra pleno sentido constitucional dentro de la unidad de la Nación española. Y la autonomía financiera lo es dentro de la necesaria y obligada coordinación y cooperación con la Hacienda estatal"[671] aunque hay otras voces que opinan lo contrario, señalando que es "al Estado central a quien corresponde fijar los objetivos de déficit y deuda de las Comunidades Autónomas y establecer las eventuales sanciones en caso de incumplimiento. La autonomía financiera de las CC.AA. ha quedado

[669] ALBERTO CIARALLI, C., "Límites del principio de estabilidad presupuestaria respecto de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas españolas"*, REALA, Nueva Época*, INAP, núm. 9, Madrid, abril de 2018, p. 65. Podemos verlo reflejado en los artículos 355 de la Constitución de 1812, 75 de la Constitución de 1837, 78 de la Constitución de 1845, 104 de la Constitución de 1869, 87 de la Constitución de 1876, 118 de la Constitución de 1931.

[670] RODRÍGUEZ BEREIJO, A., *La Constitución fiscal de España. Tres estudios sobre Estado social de Derecho, sistema tributario, gasto público y estabilidad presupuestaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, p. 320.

[671] *Ibid.*, p. 320.

seriamente comprometida si la comparamos con la situación previa. El nuevo marco supone el diseño unilateral del sistema"[672].

No obstante, el Tribunal Constitucional mediante la STC 134/2011[673] zanjó la cuestión de saber cuál es la Administración titular de la competencia del principio de estabilidad presupuestaria indicando que el Estado podía fijar los límites de déficit y de deuda pública a todas las Administraciones públicas[674].

La sentencia 134/2011 fue la primera emitida sobre esta materia, aunque hubo otros recursos interpuestos por diferentes Comunidades Autónomas al que el alto Tribunal tuvo que dar respuesta[675]. Todas las sentencias posteriores a la sentencia 134/2011 constituyen un sintético extracto de la jurisprudencia establecida en esa sentencia y sus argumentos han sido utilizados por el Tribunal Constitucional para resolver los recursos interpuestos posteriormente.

En la STC 134/2011, el Parlamento de Cataluña, el recurrente, entendía que las leyes de estabilidad presupuestaria recurridas vulneraban la autonomía política y financiera de

[672] URRUTIA LIBARONA, I., "Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias", *op. cit.*, p. 84.

[673] STC 134/2011, de 20 de julio de 2011, publicada en el *BOE*, núm. 197, de 17 de agosto de 2011, p. 131.

[674] La Ley Orgánica 5/2001 y la Ley 18/2001 fueron recurridas por distintas Administraciones públicas ante el Tribunal Constitucional, porque en opinión de los recurrentes, suponía el incumplimiento de la Carta Magna y la vulneración de las competencias autonómicas. Los fallos se conocieron en 2011, un poco antes de la reforma de la Constitución, y como conclusión cabe apuntar que el Tribunal Constitucional no vio ningún indicio de inconstitucionalidad de las normas recurridas. Se trataba de saber si el Estado podía imponer el principio de estabilidad presupuestaria y sus límites a todas las Administraciones, fuesen estas dependientes de la Administración General del Estado o no.

[675] Son las SSTC 157/2011, de 18 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 275, de 15 de noviembre de 2011, p. 51. y 185/2011, de 23 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 306, de 21 de diciembre de 2011, p. 66. (recursos promovidos por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias); 186/2011, de 23 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 306, de 21 de diciembre de 2011, p. 82. y 195/2011, de 13 de diciembre de 2011, publicada en el *BOE*, núm. 9, de 11 de enero de 2012, p. 61. (recursos promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña); 187/2011, de 23 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 306, de 21 de diciembre de 2011, p. 98. (recurso interpuesto por las Cortes de Castilla La Mancha); 188/2011, de 23 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 306, de 21 de diciembre de 2011, p. 115. y 196/2011, de 13 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 9, de 11 de enero de 2012, p. 78. (recursos promovidos por el Gobierno de Aragón); 197/2011, de 13 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 9, de 11 de enero de 2012, p. 99. (recurso promovido por las Cortes de Aragón); 189/2011, de 23 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 306, de 21 de diciembre de 2011, p. 131. y 198/2011, de 13 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 9, de 11 de enero de 2012, p. 118. (recurso promovido por la Junta de Extremadura) y 199/2011, de 13 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 9, de 11 de enero de 2012, p. 133. (recursos promovidos por el Grupo Parlamentario socialista del Congreso de los Diputados).

la Generalitat. Por ello, el letrado del Parlamento de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3.2; 19; 20.2; 22.2; 23.2 y Disposición Adicional Única, apartado 2 que modificaba el artículo 146.1 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales de la Ley 18/2001 y también contra los artículos 2.5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8; y Disposición Adicional Única, apartados 1, 2, 3 y 4 y de la Ley Orgánica 5/2001.

La demanda, por una parte, se refería a los objetivos de la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, en la que la representación del Parlamento de Cataluña señalaba la falta de concordancia existente entre el contenido normativo de las dos leyes recurridas y los objetivos de estabilidad definidas en el Derecho Comunitario. Indicaba que en el actual artículo 104 del Tratado de la Unión Europea se establecían las pautas de la disciplina presupuestaria atendiendo a criterios de proporción entre el déficit público, previsto o real, y el PIB; y la proporción de la deuda pública y el PIB.

En este sentido, el letrado del Parlamento de Cataluña insistía en que las leyes recurridas no se atenían al marco normativo europeo, ya que el artículo 3 apartado 2 de la Ley 18/2011 se refería a la idea de "déficit no excesivo" concibiéndolo como "no déficit", de manera que si el objetivo europeo era que la proporción entre el déficit público previsto o real y el PIB no sobrepasase el 3 por 100 del PIB, la ley 18/2011 pretendía suprimir en todo caso el déficit publico previsto o real, dejando aparte las posibles situaciones excepcionales.

La demanda, por otra parte, también planteaba que el artículo 3.2 de la Ley 18/2001 implicaba una limitación general a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que excedía las competencias estatales previstas en el artículo 149 de la CE. La representación del parlamento decía que las medidas legales previstas no solo no eran indispensables para alcanzar el objetivo económico, sino que tampoco eran legítimas y adecuadas a la Constitución por afectar a la autonomía política de las Comunidades Autónomas. En suma, exponía que "no es constitucionalmente admisible que el legislador estatal condicione esta autonomía política y financiera a través de la imposición de un modelo presupuestario en el que se condicionen los ingresos y en el

que los gastos, incluidos los de inversión, deben sufragarse prácticamente de forma exclusiva por la vía fiscal, con práctica exclusión del recurso al crédito".

A continuación, argumentaba que la obligación impuesta por el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001, de elaborar un plan de saneamiento y someterlo a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónoma era también contrario a la autonomía de Cataluña, ya que el precepto contemplaba una posición de superioridad jerárquica del Consejo de Política Fiscal y Financiera respecto del Parlamento de Cataluña que subvertía los principios fundamentales del Estado Autonómico.

Por último, para el letrado del Parlamento de Cataluña, la Ley 18/2001 vulneraba igualmente la autonomía local y las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de tutela financiera de los entes locales, puesto que sostenía que la autonomía financiera de los entes locales tenía un alcance más reducido que la de las Comunidades Autónomas y la capacidad del Estado respecto de dichos entes era mayor que respecto a la Comunidad Autónoma, pero matizaba que los entes locales se debían someter tanto a la tutela financiera del Estado y las Comunidades Autónomas (pero la competencia estatal no podía ser plena y vaciar la autonomía financiera de dichos entes), como hacían las leyes recurridas.

Ante los argumentos esgrimidos por el letrado del Parlamento de Cataluña, el Tribunal Constitucional dictaminó que el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, cuando menciona la estabilidad presupuestaria, se configuraba como una orientación económica general que el Estado podía dictar ex artículo 149.1.13 de la CE, por lo que consideraba que el establecimiento por el Estado de límites presupuestarios no suponía la vulneración de la autonomía política y financiera de las Autonomías. Según el Alto Tribunal, "no se vulnera la autonomía financiera de la Generalidad con el objetivo de estabilidad presupuestaria que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues las decisiones de este se sustentan, como ya hemos señalado, en las competencias del Estado del artículo 149.1.13 CE y en su potestad de coordinación financiera que limita la autonomía de la Generalitat, según prevé el artículo 156.1 CE". Del mismo modo, rechazaba las

alegaciones referidas al Derecho de la Unión Europea y desestimaba la impugnación del artículo 3.2 de la Ley 18/2001 por carecer el Alto Tribunal de competencia en la materia, argumentando que "el reproche que se dirige a dicho artículo en la cual se concibe la estabilidad presupuestaria como situación de equilibrio o superávit, no puede prosperar".

El Alto Tribunal señaló, de igual forma, que la estabilidad presupuestaria es una facultad estatal acorde con el principio de coordinación de las haciendas de las Comunidades Autónomas con la Hacienda estatal. Por todo ello, los recursos interpuestos sobre la Disposición Adicional Única, apartados uno, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001, también fueron desestimados por el Tribunal Constitucional por entender que no vulneraban tampoco la autonomía política y financiera de la Generalitat.

Con respecto a las impugnaciones interpuestas a los artículos 8.2, 3, 4, 5, 7, 8 y a la Disposición Adicional Única apartado dos de la Ley Orgánica 5/2001, el Tribunal Constitucional igualmente las desestimó. Para ello, argumentó que "estamos ante una función de coordinación que emana del propio órgano de coordinación y colaboración previsto por el legislador orgánico de acuerdo con la Constitución". La coordinación significa que se establezcan relaciones que hagan posible la información recíproca. Señaló el Alto Tribunal que no vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesaria elaboración por las Comunidades Autónomas del plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprobasen o liquidasen con desequilibrio.

En lo relativo a la obligación de la Generalitat de aprobar un plan de saneamiento, la atribución del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas para controlar su idoneidad, y la posibilidad de requerir a la Comunidad la presentación de un nuevo plan si el primero no se consideraba satisfactorio así como que el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determinase el objetivo de estabilidad presupuestaria, el Tribunal Constitucional consideró que el principio de autonomía era compatible con la existencia de un control de legalidad, siempre y cuando fuese necesario para garantizar el cumplimiento de las potestades de coordinación.

Asimismo, reconocía que de no hacerse así "quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad presupuestaria del Estado". Además, estimó que no se quebraban las competencias de la Generalitat, ya que este podía realizar sus políticas, respetando las competencias del Estado, por lo cual, si la Generalitat tenía algo que objetar sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria, podía hacerlo dentro del seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Por ello, igualmente, desestimó la impugnación de los artículos 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001.

Sobre la vulneración de la autonomía local y el principio de suficiencia financiera de los entes locales, de igual forma desestimó la impugnación de los artículos 3.2, 19, 23.2 y la Disposición Adicional Única, apartado dos de la Ley 18/2001. El Alto Tribunal, antes de analizar los preceptos, incidió en la naturaleza y alcance que tienen la autonomía local garantizada por la CE. Examinando la impugnación, estableció que dichos artículos no vulneraban la autonomía política ni financiera de los entes locales, ya que la competencia estatal era susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local.

En relación con la desestimación de la impugnación del artículo 23.2, se basó en la doctrina que establece que "es igualmente compatible con la autonomía municipal la fijación de unos límites de endeudamiento de los entes locales y el que las operaciones, cuando superen esos límites, se someten a autorización".

Sobre la impugnación de la Disposición Adicional Única se señalaba en la sentencia que "las determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran la autonomía local ni su suficiencia".

El último motivo de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Cataluña se concretaba en los artículos 20.2 y 22.2 de la Ley 18/2001, sobre la vulneración de la tutela financiera. El Tribunal Constitucional desestimó tales impugnaciones señalando que: "del mismo modo que en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas se produce la intervención del Consejo

Fiscal y Financiera [...] la audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local […] no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales", y sobre el artículo 22.2 argumentó que "las relaciones directas sin intervención de la Generalitat, entre el Estado y los entes locales, no vulneran la tutela financiera del primero sobre el último".

Por todo ello, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la Ley Orgánica 5/2001 y la Ley 18/2001 y concluyó que "no puede olvidarse que la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se inscribe en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE y que se proyecta sobre el triple nivel territorial de nuestro ordenamiento: estatal, autonómico y local".

Por lo tanto, la reforma del artículo 135 de la Constitución perseguía garantizar el principio de estabilidad presupuestaria que era competencia del Estado, vinculando a todas las administraciones públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social del país.

No obstante, la reforma se hizo sin tener en cuenta la magnitud y el alcance del Concierto Económico y sin mención expresa a la singularidad de los Territorios Históricos vascos[676].

[676] Así, argumentaba su postura el señor Erkoreka Gervasio, en nombre del Grupo Vasco (Partido Nacionalista Vasco) en el Congreso de los Diputados: "cuando lo que es de sentido común, señorías, se tiene que expresar a través de normas rígidas y coercitivas pierde absolutamente todo lo que tiene de sentido y todo lo que tiene de común y esto es, señorías, lo que sucede con la proposición de ley que hoy debatimos, que rompe la máxima que a nuestro juicio debe guiar el equilibrio presupuestario: preconizarlo sí, pero constitucionalizarlo no. Preconizarlo sí porque el equilibrio presupuestario, prudentemente aplicado, contribuye a garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas, quién lo puede negar, pero constitucionalizarlo no porque, como toda regla general, la del equilibrio presupuestario también ha de conocer sus excepciones y la rigidez de la Carta Magna es incompatible con la flexibilidad y el buen sentido que ha de presidir la gestión de estas excepciones (…) Si vamos a votar en contra, por tanto, no es porque estemos en contra del control del déficit y del endeudamiento, es porque somos radicalmente contrarios a convertir las reglas del buen gobierno económico en normas rígidas que encorsetan y limitan la capacidad de actuación de los poderes públicos estrechando su margen fiscal y obligándoles a renunciar a determinados instrumentos de política económica a los que no tienen por qué renunciar (…) Se ha despreciado olímpicamente al Consejo de Política Fiscal y Financiera, a la Federación Española de Municipios y Provincias y en el caso de las comunidades forales —que también existe, aunque la propuesta no hace referencia a ellas— se ha despreciado a la Comisión Mixta del Concierto Económico

Sobre la particularidad de los Territorios Históricos del País Vasco no hay ninguna referencia en el nuevo artículo 135 de la CE, aunque en el debate parlamentario sí se habló de su importancia, por lo menos por parte de los partidos nacionalistas vascos.

En el Congreso de los Diputados se presentaron dos enmiendas en las que se solicitaba la introducción explícita de la singularidad del País Vasco en la reforma del artículo 135 de la Carta Magna. La primera enmienda fue presentada por el Grupo Mixto-Nafarroa Bai, y la segunda, por el Grupo Parlamentario Vasco de Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco.

Uxue Barkos, en nombre de Nafarroa Bai, quiso que se incluyese una Disposición Adicional nueva en la que apareciera la siguiente cláusula: "todo lo previsto en este artículo, sin perjuicio de las competencias que en esta materia corresponden a las Haciendes Forales de Navarra, Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia"[677]. Esa enmienda fue retirada por ella misma, ausentándose de la votación en solidaridad con sus compañeros del Grupo Mixto-Bloque Nacionalista Galego.

Por su parte, la segunda enmienda presentada por Josu Erkoreka, en nombre del Grupo Parlamentario Vasco (Partido Nacionalista Vasco), proponía lo siguiente[678]:

El primer párrafo del punto 2 del artículo 135 de la CE quedaría redactado como sigue: "El Estado, las Comunidades Autónomas y los Territorios Forales no podrán incurrir...". El resto del punto quedaría igual y, por otro lado, el punto 3 del artículo 135 de la CE quedaría de la siguiente manera: "El Estado, las Comunidades Autónomas y los Territorios Forales habrán de estar autorizados por Ley o Norma Foral para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital (...) mientras se ajusten a las condiciones de Ley o Norma de emisión". Es decir, quiso que apareciese la mención de los territorios forales y también el de la norma foral, ya que

y a la Comisión Coordinadora del Convenio, que tampoco han sido convocadas para tratar el asunto". En Sesión plenaria núm. 255 (sesión Extraordinaria) celebrada el martes 30 de agosto de 2011. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Cortes Generales.* 2011, núm. 269, p. 16.

[677] Enmiendas. Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución española. *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* 5 de septiembre de 2011, núm. 329-333, p. 3.

[678] Enmiendas. Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución… *Op. cit.*, p. 12.

las Juntas Generales tienen potestad legislativa en materia tributaria, pero no mediante normas con rango de ley, sino de norma foral de especial protección.

GONZÁLEZ LÓPEZ en su obra también se refiere a la misma cuestión: "el artículo 135 de la Constitución se refiere al Estado, a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales, pero no hace una sola referencia a los territorios forales. […] y es abundante la jurisprudencia que rechaza la equiparación de los territorios forales a las entidades locales […]. El problema es que, al no citarlos, el artículo 135 de la Constitución tampoco dice nada con respecto al régimen que le será de aplicación en el ámbito del déficit público y endeudamiento"[679].

Esto dejaba en una posición incómoda y no clara a la singularidad de los Territorios Históricos amparada y respetada por la Disposición Adicional Primera de la Constitución. En relación con la aplicabilidad en el País Vasco del principio de estabilidad presupuestaria al que hace referencia el reformado artículo 135, ¿cómo se tendría que materializar? Pues, bien, habrá que esperar a la Ley Orgánica 2/2012 para que, de una forma u otra, se tenga en cuenta la especificidad vasca.

7.5. LA LEY ORGÁNICA QUE DESARROLLA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La Ley Orgánica a la que se remite el propio artículo 135 de la Constitución española y que lo desarrolla [680] es la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera[681].

[679] GONZÁLEZ LÓPEZ, A. "La reforma del artículo 135 de la Constitución…, *op. cit.,* pp. 57-97.

[680] La Ley Orgánica 2/2012 se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución española reformado en septiembre de 2011, que, como se ha visto, introdujo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico la regla fiscal consistente en limitar el déficit público de carácter estructural en España y ajustar la deuda pública del país al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estableció expresamente el mandato de desarrollar el contenido del citado artículo 135 en una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012.

[681] España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, publicada en el *BOE*, de 30 de abril de 2012, núm. 103, p. 32653.

Esta Ley Orgánica ha sido modificada parcialmente por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a raíz de las medidas de apoyo de financiación que el Gobierno central puso en marcha para las Comunidades Autónomas y entidades locales[682]; por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público[683] para controlar el endeudamiento de la deuda comercial; por Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera[684], y, finalmente, por la Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera [685] con el fin de permitir la revisión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, para adaptarlos a las decisiones del Consejo de la Unión Europea, cuando un Gobierno se encuentra en funciones según lo previsto en el artículo 101.2 de la Constitución y no se haya producido la aprobación del límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

La Ley Orgánica 2/2012 tiene por objeto corregir y perfeccionar los mecanismos de consolidación y disciplina fiscal previstos en la anterior legislación de Estabilidad Presupuestaria, ya que la misma Disposición Derogatoria Única de la Ley Orgánica establece que "queda derogada la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, así como el Texto

[682] España. Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, publicada *en el BOE*, el 29 de septiembre de 2012, núm. 235, p. 69140.

[683] España. Ley Orgánica Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial, publicada en el *BOE*, el 21 de diciembre de 2013, núm. 305, p. 103127.

[684] España. Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, publicada en el *BOE*, núm. 141, de 13 de junio de 2015, p. 49754.

[685] España. Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, publicada en el *BOE,* el 1 de noviembre de 2016, núm. 264, p. 75910.

Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre".

La Ley Orgánica desarrolla los principios del artículo 135 de la Constitución española fijando el déficit estructural máximo permitido para España, regulando la distribución del déficit entre el Estado y Comunidades Autónomas, y estableciendo la distribución entre las diferentes administraciones públicas de las posibles sanciones de la Unión Europea por incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria[686].

Asimismo, la aprobación de la Ley Orgánica pretende plasmar el compromiso adquirido por el Reino de España con los objetivos de coordinación y estabilidad común acordados en el marco de la Unión Europea, y dar cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

Cabe añadir que la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las administraciones públicas[687] exige que algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la administración local tengan que ser adoptados también, así como mejorar su control económico-financiero. Por este motivo, el legislador aprobó la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local[688], de obligado cumplimiento para las entidades locales[689]. No

[686] "La Ley Orgánica 2/2012 ha establecido un marco de planificación y vigilancia presupuestaria muy estricto para el conjunto de las administraciones públicas. En particular, establece procedimientos para la fijación de los objetivos de déficit y de deuda que deben cumplir cada una de ellas y para la vigilancia de su efectivo cumplimiento, diseñando las medidas preventivas que procede aplicar ante riesgos de incumplimiento, así como las medidas correctivas y coercitivas aplicables en las situaciones en las que tales incumplimientos efectivamente se produzcan, tanto en los objetivos en materia de déficit y deuda pública como en lo relativo a la regla del gasto", en, PEMÁN GAVIN, J.M., "Crisis económica y cambios institucionales en Europa y en España", en EZQUERRA HUERVA, A. (coord.), *Crisis económica y Derecho Administrativo*, Cizur Menor (Navarra), 2016, p. 57.

[687] La STC 134/2011 precisa que la estabilidad presupuestaria no es una materia competencial sino un principio.

[688] España. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, publicada en el *BOE*, núm. 312, de 30 de diciembre de 2013, p. 106430.

[689] Contra esta Ley fueron interpuestas ante el Tribunal Constitucional 8 recursos de inconstitucionalidad por diferentes órganos parlamentarios y ejecutivos de las Comunidades Autónomas y un Conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2.393 Municipios. Las sentencias del Alto Tribunal fueron: la STC 41/2016, de 3 de marzo, publicada en el *BOE*, núm. 85, de 8 de abril de 2016, p. 24988; la STC 111/2016, de 9 de junio, publicada en el *BOE*, núm. 170, de 15 de julio de 2017, p. 50172; la STC 168/2016, de 6 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 276, de 15 de noviembre de 2016, p. 79917; la STC 180/2016, de 20 de octubre de 2016, publicada en el *BOE*, núm. 285, de 25 de noviembre de 2016, p. 82816; la STC

obstante, la Disposición Adicional Primera de la Ley, en alusión al régimen aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco señala que "esta Ley se aplicará a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los términos establecidos en el artículo 149.1.14.ª y 18.ª y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales. En su aplicación, y sin perjuicio de las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderá a las Diputaciones Forales previa conformidad de los municipios afectados"[690].

La entrada en vigor de la Ley 27/2013 supuso un cambio sustancial en el marco jurídico, organizativo y económico-financiero de la administración local[691], en general, y de la administración local vasca, en particular. Para ver el alcance que la norma tenía en las entidades locales vascas, mediante la circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora

44/2017, de 27 de abril de 2017, publicada en el *BOE*, núm. 126, de 27 de mayo de 2017, p. 43084; la STC 45/2017, de 27 de abril de 2017, publicada en el *BOE*, núm. 126, de 27 de mayo, p. 43106; la STC 54/2017, de 11 de mayo de 2017, publicada en el *BOE*, núm. 142, de 15 de junio de 2017, p. 49488; la STC 94/2017, de 6 de julio de 2017, publicada en el *BOE*, núm. 191, de 11 de agosto de 2017, p. 81231. y la STC 101/2017 de 20 de julio de 2017, publicada en el *BOE* núm. 191, de 11 de agosto de 2017, p. 81360. El Conflicto en defensa de la autonomía fue resuelto mediante la STC 107/2017, de 21 de septiembre de 2017, publicada en el *BOE*, núm. 247, de 13 de octubre de 2017, p. 99702.

[690] Esta misma norma modifica igualmente los siguientes artículos que tienen que ver con el régimen foral vasco:

– La Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y la Disposición Adicional Octava del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

[691] Para ahondar más en el tema, véanse BUESO GUIRAO, E., y PÉREZ MIRA, J.M., *Efectos en el sector público local de la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL),* Dykinson S.L., Madrid, 2016; GRACIA RETORTILLO, R., "La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local", *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2015, p. 232; VELASCO CABALLERO, F., "Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho municipal 2013*, núm. 7, Madrid, 2014, p. 57; ZURITA LAGUNA, A., "Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en las competencias de los Territorios Históricos", en CANEDO ARRILLAGA, P., y GORDILLO PÉREZ, L.I., (Coord.), *La Autonomía local en tiempos de crisis: reformas, fiscalidad y contratación pública*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 85-96.

de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 23 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local[692] se dictaron unos criterios interpretativos y aplicativos armónicos y homogéneos para la regulación de los mandatos que eran de aplicación en las entidades locales vascas.

La Ley Orgánica 12/2002, por su parte, que se estructura en seis capítulos, contiene 32 artículos, 3 disposiciones adicionales, 4 transitorias, 1 derogatoria y 7 finales.

Sobre la regulación jurídica llevada a cabo por Ley Orgánica, se afirma que "la LOEPSF, sin embargo, sí ha ido sensiblemente más allá del marco normativo y jurisprudencial precedente porque refuerza significativamente las potestades del Estado sobre las CC.AA. en materia financiera y presupuestaria y altera el marco normativo de la distribución territorial del poder configurado en las últimas décadas al amparo del principio de autonomía financiera. La norma otorga una clara posición de preeminencia al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el reparto del nivel de déficit y deuda en el que pueden incurrir las diferentes Administraciones públicas"[693].

En la Exposición de Motivos se dice que el marco de referencia inicial para esta Ley Orgánica es el llamado Pacto Fiscal Europeo y el artículo 135 de la Constitución española. Los tres objetivos que persigue la Ley Orgánica son "garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria".

[692] País Vasco. Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, publicada en el *BOPV*, núm. 56, de 21 de marzo de 2014, p. 1377.

[693] GUERRERO VÁZQUEZ, P., "Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 23, 2016, pp. 3-4.

El artículo 2 de la Ley Orgánica, cuando establece el ámbito de aplicación subjetiva de la norma, indica que afecta a todas las administraciones públicas: la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las corporaciones locales y la Seguridad Social. Aunque, no hace una mención expresa a las administraciones forales de los Territorios Históricos del País Vasco, sin embargo, se puede presumir que dentro de la aplicación subjetiva de la norma también están incluidas.

Además de mencionar explícitamente cuáles son las administraciones públicas sometidas a la norma, sigue el artículo diciendo que "el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las Administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas".

En el Capítulo II se señalan los principios generales que son aplicables a las Administraciones públicas, dando una definición, entre otras, de lo que se entiende por estabilidad presupuestaria o de sostenibilidad financiera. Nos señala que por estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas se entiende la situación de equilibrio o superávit estructural [694] y por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de la deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

El capítulo III, por su parte, analiza los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y es donde se encuentran las medidas más importantes de la Ley Orgánica aplicables a las administraciones públicas. Este capítulo lo podríamos

[694] "Alcanzar el equilibrio presupuestario supone una garantía de financiación sostenible de las fianzas públicas, ya que asegura que no se van a financiar más gastos que los que permiten los recursos públicos generados por la actividad normal de la economía, mientras que las variaciones en ingresos o gastos derivadas de las oscilaciones de la actividad económica deberán corregirse y compensarse automáticamente en los ciclos alternativos", en BAREA TEJEIRO, J., BURGOS GALLEGO, T., CUENCA GARCÍA, A., DOMÉNECH VILARIÑO, R., y otros autores, *Estabilidad Presupuestaria y…*, *op. cit.,* p. 47.

dividir en dos partes, ya que en la primera parte habla sobre el déficit público y en la segunda sobre la deuda pública.

7.5.1. EL DÉFICIT PÚBLICO

En primer lugar, respecto al déficit público en el artículo 11.2 se señala que ninguna administración pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. Para el cálculo del déficit estructural se indica que se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Existen dos excepciones a la exigencia de no incurrir en déficit estructural. Por un lado, se permite el déficit estructural para el Estado y las Comunidades Autónomas en situaciones de catástrofe natural, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las administraciones públicas y cuando perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, siempre y cuando tales circunstancias sean apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso y que se apruebe un plan de reequilibrio que permita corregirlo. Ejemplo de ello es la pandemia originada por la COVID-19. Por otro lado, se permite incurrir en déficit cuando existan reformas estructurales y siendo este del 0,4% del PIB nacional.

Esta segunda excepción, supera el límite impuesto por el artículo 135 de la Constitución, ya que el nuevo artículo de la Carta Magna no señala nada en relación con esta cuestión y solo hace alusión a catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria.

En mi opinión, la primera excepción a la que hace referencia la Ley Orgánica no debería aprobarse exclusivamente teniendo en cuenta el apoyo del Congreso de los Diputados. Con esto quiero decir que, si la situación excepcional a la que se refiere la normativa para que se permita déficit estructural a alguna administración pública ocurriese en alguna Comunidad Autónoma (no en la totalidad del Estado o en más de una Comunidad

Autónoma), esa circunstancia debería aprobarse mediante el respectivo órgano legislativo donde radica la administración pública en cuestión, dando así poder de participación y decisión a las cámaras legislativas de dichas Comunidades Autónomas y no solo dejándolo a merced del Congreso de los Diputados, ya que una mayoría u otra de esta cámara podría no percibir esa excepcionalidad.

Cuando se habla de déficit público estructural, este debe entenderse como el saldo estructural que se deriva de no considerar los ingresos y los gastos públicos relacionados con las expansiones y recesiones normales de los ciclos económicos. Es decir, cuando la Constitución o la Ley Orgánica hablan de déficit público, no se refieren al saldo que presenten las cuentas públicas cada año. Tampoco harán referencia al límite del 3% del PIB a partir del cual la Unión Europea entiende que se ha incurrido en déficit excesivo. Por lo cual, *a sensu contrario* de esa formulación, entiendo que sí se permite un déficit de carácter coyuntural (no estructural) siempre y cuando este no sea mayor que el 3% del PIB.

No obstante, la Ley Orgánica en su artículo 11.4 establece que las corporaciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, por lo que no pueden ampararse en la excepcionalidad mencionada anteriormente para incurrir en déficit coyuntural.

Al no hacer referencia expresa a los Territorios Históricos y como se ha visto anteriormente, al tener un estatus diferenciado por la singularidad foral que detentan, creo que sí entrarían en la excepción de la norma, pudiendo incurrir en déficit coyuntural, al no formar parte de la categoría de corporaciones locales. Más adelante, se hará un análisis exhaustivo de ello.

Igualmente, se señala que la Administración de la Seguridad Social debe mantener una situación de equilibrio o superávit presupuestario, aunque excepcionalmente podrá incurrir en déficit estructural de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

7.5.2. LA DEUDA PÚBLICA

Sobre el límite de deuda en que pueden incurrir las administraciones públicas, la Ley Orgánica establece que dicho límite no puede ser superior al 60% del PIB nacional, siendo el 44% de ese 60% para la Administración central del Estado, el 13% para el conjunto de las Comunidades Autónomas y el 3% para el conjunto de las entidades locales. Además, el artículo 13.1 menciona que "a consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, si resultase un límite de deuda distinto al 60 por ciento, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas". Igualmente, el límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13 por ciento de su Producto Interior Bruto, no mencionando nada respecto a las corporaciones locales, porque no pueden incurrir en déficit. En este sentido cabe concluir que la posibilidad de que las corporaciones locales puedan emitir deuda y en cambio deban mantener una posición de equilibrio presupuestario o superávit, no es una situación muy coherente, ya que, si estas administraciones están obligadas a no tener déficit, no veo claro que se persigue facilitándoles que puedan emitir deuda pública, puesto que son dos instrumentos financieros que van ligados el uno con el otro.

Hay que añadir que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito y en el caso de la deuda pública también existen las excepciones mencionadas para el déficit público en el artículo 11.3 al que se ha hecho referencia anteriormente.

Creo que la armonización y equiparación que persigue el legislador al obligar a todas las Comunidades Autónomas a no superar el 13 por ciento de su Producto Interior Bruto

puede resultar un problema más que una solución, ya que existen distintas necesidades de financiación en cada Comunidad Autónoma[695].

No se puede olvidar que, por ejemplo, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común parte del principio de necesidad, mientras que las Comunidades que tienen un Concierto o Convenio, caso del País Vasco o de la Comunidad Foral de Navarra, el sistema se basa en el principio de capacidad. Así pues, el margen que se les deja a las Comunidades Autónomas y más bien, al País Vasco y a Navarra, es limitado. Por lo tanto, es más que razonable que estas dos Comunidades Autónomas pacten con el Estado su límite de deuda y de déficit, al ser el riesgo que asumen de carácter unilateral, pues un incremento del gasto de estas Comunidades es asumido exclusivamente por ellas sin que haya ninguna contraprestación por parte del Estado para aminorar lo que deberían pagar por las competencias asumidas por el Estado. Por lo tanto, si el Estado incrementa el gasto derivado de las competencias no asumidas por el País Vasco (sin que haya diferencia en los ajustes y las compensaciones que brinda la Ley del Concierto Económico a la hora del cálculo del cupo del año base), obliga, *per se,* al incremento del cupo y reduce los ingresos disponibles para el País Vasco, lo que puede conllevar el no poder sufragar los servicios públicos mínimos sin acudir al endeudamiento y, por ende, al déficit. En ese caso, el déficit creado por las decisiones tomadas por el Estado haría incrementar el riesgo unilateral más allá de lo pactado en el sistema de Concierto Económico. Esa lógica inherente al sistema de Concierto Económico impide que se limite la capacidad de gasto de la CAV en su conjunto desde instancias externas, sin perjuicio de las previstas en el propio Concierto, puesto que el riesgo de no obtener suficientes recursos ordinarios, provocando déficit, lo asume plenamente el País Vasco. Por lo tanto, el hecho de que a todas las Comunidades se les aplique el mismo tope de deuda pública, va en contra de la posibilidad que debería tener el País Vasco de obtener más recursos para hacer frente a sus necesidades. Así pues, el riesgo unilateral se asume con todas las consecuencias y

[695] Véase MARTÍNEZ LÓPEZ, D., y GONZÁLEZ GONZÁLEZ, F., "Los objetivos de déficit en las Comunidades Autónomas: una propuesta basada en la deuda", *Hacienda pública española, Instituto de Estudios Fiscales*, 2022, pp. 105-141.

una insuficiente aportación de los recursos ordinarios disponibles se debe compensar con recursos ajenos, aunque con ello se provoque un déficit, que posteriormente es sufragado por deuda.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley Orgánica, mediante el título "Prioridad absoluta de pago de la deuda pública", hace hincapié en el compromiso de España con la estabilidad presupuestaria y en aras de ganar credibilidad y confianza en los mercados se establece que "el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto". Asimismo, el artículo 32 señala el destino del superávit presupuestario diciendo que "en el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales, a reducir el endeudamiento neto. En el caso de la Seguridad Social, el superávit se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema". En el sistema de Concierto Económico, igualmente, el superávit de las distintas administraciones se tendrá que utilizar para disminuir el pago de la deuda y de los intereses. En lo que se refiere al País Vasco, la amortización de la deuda es una carga no asumida, por lo que, de la misma forma, tendrá que hacer frente a la deuda del Estado en la proporción que estipula la Ley del Concierto Económico, así como la Ley del quinquenio del cálculo del cupo. En este sentido, cabe indicar que, si la Administración General del Estado genera superávit, también tiene alcance en el cálculo del cupo, tal como se verá más adelante.

7.5.3. EL PERIODO TRANSITORIO

La Ley Orgánica en su Disposición Transitoria Primera[696] prevé un periodo transitorio, que ya finalizó en 2020, por el cual establece cómo hay que llegar a las sendas del déficit

[696] Dice así:
"1. En 2020 deberán cumplirse los límites establecidos en los artículos 11 y 13 de esta Ley, para lo cual: a) La ratio de deuda pública sobre PIB para cada Administración se reducirá al ritmo necesario en promedio anual para alcanzar, en cualquier caso, el límite establecido en el artículo 13 de esta Ley. La senda de la reducción del volumen de deuda deberá, además, cumplir los siguientes requisitos:

y deuda pública mencionadas en los artículos 11 y 13 de la norma. De esta manera, se intentaba que todas las administraciones públicas adecuasen sus políticas para poder llegar a cumplir con los criterios establecidos, ya que, cuando se aprobó la Ley, casi ninguna administración cumplía y/o estaba en disposición de cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera.

La verdad es que, por una parte, la crisis financiera de 2008 y sus consecuencias devastadoras para la sociedad en general y para las administraciones públicas en particular, conllevó a que los objetivos impuestos para el 2020 no se cumplieran. Por otra parte, la crisis originada por la pandemia de la COVID-19 de 2020 quebró toda posibilidad de que los objetivos de déficit y de deuda pública se cumplieran, más aún cuando las instituciones europeas para hacer frente a la crisis pusieron en marcha programas para estimular la economía[697] y dejaron en suspenso las reglas y objetivos para cumplir con los compromisos de déficit y de deuda pública.

1.º La variación de los empleos no financieros de cada Administración no podrá superar la tasa de crecimiento real del Producto Interior Bruto de la economía española.
2.º A partir del momento en que la economía nacional alcance una tasa de crecimiento real de, al menos, el 2 por ciento anual o genere empleo neto con un crecimiento de al menos el 2 por ciento anual, la ratio de deuda pública se reducirá anualmente, como mínimo, en 2 puntos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional.
No obstante, siempre que a dicha fecha no se superara el valor máximo de endeudamiento fijado por la Unión Europea, si alguna Administración superara el límite de deuda previsto en el artículo 13 habiendo cumplido con el objetivo de saldo estructural, deberá reducir anualmente la desviación entre la ratio de deuda y su límite, sin que el cómputo total del plazo de ajuste pueda superar el previsto en la normativa europea a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.
b) El déficit estructural del conjunto de Administraciones públicas se deberá reducir, al menos, un 0,8 por ciento del Producto Interior Bruto nacional en promedio anual. Esta reducción se distribuirá entre el Estado y las Comunidades Autónomas en función de los porcentajes de déficit estructural que hubiesen registrado el 1 de enero de 2012. En caso de Procedimiento de Déficit Excesivo, la reducción del déficit se adecuará a lo exigido en el mismo.
2. Estos límites no serán aplicables cuando se produzca alguna de las circunstancias y en los términos previstos en los artículos 11.3 y 13.3 de esta Ley.
3. Los límites de déficit estructural y de deuda pública del apartado 1 anterior tendrán los mismos efectos y consecuencias que la Ley prevé para los límites contemplados en los artículos 11 y 13, en particular respecto a los mecanismos preventivos y correctivos del capítulo IV.
4. En 2015 y 2018 se revisarán las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural, para alcanzar en 2020 los límites previstos en los artículos 11 y 13 de esta Ley, al efecto de actualizarlas según la situación económica y financiera".

[697] Véase en qué consiste el plan europeo: en https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es (última visita el 9 de marzo de 2021).

En este sentido, igualmente, en octubre de 2020, el Congreso de los Diputados aprobó la suspensión de la "regla de gasto" para los años 2020-2021, dejando sin aplicación la Disposición Adicional aprobada en la Ley Orgánica de forma transitoria y que no es de aplicación tampoco para los años 2022 [698] y 2023[699].

7.5.4. EL PROCEDIMIENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE DEUDA PÚBLICA

El artículo 15, por su parte, recoge el procedimiento para establecer los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de las administraciones públicas, de tal manera que se determina que "en el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales[700], y

[698] https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2021/130921-reglas_fiscales.aspx (última visita el 15 de noviembre de 2021).

[699] https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2022/220922-suspension-reglas-fiscales.aspx (última visita el 19 de octubre de 2022).

[700] El Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (el SEC) aprobado por el Reglamento (CE) núm. 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, publicado en el *DOCE*, L 310, de 30 de noviembre de 1996, p.1. define y delimita mediante una clasificación a las diferentes administraciones estableciendo las siguientes unidades: Administración central (Estado y sus organismos), Administración regional, Administración local y administración (o fondos) de la Seguridad Social. Esta estructura de subsectores constituye un *numerus clausus* y los Estados miembros deben elegir donde subsumir cada una de las administraciones existentes en cada Estado de acuerdo con la normativa del SEC. Será la interpretación que se hace de este sistema la que suscitará recelos al Gobierno de España para no aplicar a los Territorios Históricos vascos los objetivos de estabilidad presupuestaria que se aplican a las Comunidades Autónomas e incluirá a los Territorios Históricos en la categoría de entidades locales alegando que la norma europea exige la utilización de información homogénea y no prevé un novel intermedio entre el autonómico y el local, debiendo los Territorios Históricos adscribirse a este último. Sin embargo, hay autores como ARZOZ SANTISTEBAN que interpretan que los diferentes Estados miembros gozan de autonomía para ejecutar el Derecho Comunitario con arreglo a su propia organización, por lo que el razonamiento dado por el Gobierno de España en relación con clasificar a los Territorios Históricos como entidades locales en el SEC no sería adecuado. Sostiene que el "principio de autonomía institucional y procedimental no es un principio normativo *stricto sensu* del Derecho de la Unión ni refleja un ámbito competencial propio y

el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de administraciones públicas como para cada uno de sus subsectores. Además, antes del 1 de abril de cada año el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas remitirá las respectivas propuestas de objetivos al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local, que deberán emitir sus informes en un plazo máximo de 15 días a contar desde la fecha de recepción de las propuestas en la Secretaría General del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y en la secretaría de la Comisión Nacional de Administración Local".

También se regulan los procedimientos para establecer los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de regla de gasto para el conjunto de administraciones públicas y los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas, así como los mecanismos de seguimiento y control sobre el cumplimiento de tales objetivos que permiten una actuación preventiva en caso de riesgo de incumplimiento de las obligaciones recogidas en la Ley Orgánica.

7.5.5. LAS MEDIDAS PARA ALCANZAR EL OBJETIVO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

En el capítulo IV de la Ley Orgánica se establecen las medidas preventivas, correctivas y coercitivas[701] que tienen como finalidad que todas las administraciones cumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que "afectan fuertemente a la autonomía de las Comunidades Autónomas"[702]. Se ha llegado a hablar

reservado de los Estados miembros, como puede ocurrir en algunos Estados compuestos". En ARZOZ SANTISTEBAN, X., "La autonomía institucional y procedimental de los Estados Miembros en la Unión Europea: mito y realidad", *Revista de Administración Pública*, núm. 191, Madrid, 2013, p. 159. El TJCE, también se ha referido en el mismo sentido en su sentencia de 14 de enero de 1998 al indicar en el apartado 9 que "todo Estado miembro es libre para distribuir, como considere oportuno, las competencias internas y de ejecutar una directiva por medio de disposiciones de las autoridades regionales o locales. Esta distribución de competencias, sin embargo, no puede dispensarle de la obligación de garantizar que las disposiciones de la directiva sean fielmente llevadas al derecho interno", en la Sentencia TJCE de 14 de enero de 1998, asuntos acumulados 227 a 230, Comisión *vs.* Bélgica.

[701] Para saber más sobre la cuestión, véase BAREA TEJEIRO, J., BURGOS GALLEGO, T., CUENCA GARCÍA, A., DOMÉNECH VILARIÑO, R., y otros autores, *Estabilidad Presupuestaria y…*, *op. cit.,* pp. 92-109.

[702] ALBERTO CIARALLI, C., "Límites del principio de estabilidad presupuestaria…, *op. cit.,* p. 70.

de que "se trata de un tipo de supervisión federal del Estado en relación a la autonomía financiera autonómica"[703].

7.5.5.1. LAS MEDIDAS PREVENTIVAS

Las medidas preventivas se indican en el artículo 18. Se introduce un mecanismo automático de prevención para garantizar que no se incurre en déficit estructural al final de cada ejercicio, consistente en la vigilancia permanente de los datos de ejecución presupuestaria, así como un umbral de deuda de carácter preventivo para evitar la superación de los límites establecidos.

Además, se señala que los mecanismos de revalorización y ajuste que resulten necesarios para garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social se establecerán mediante norma con rango de ley.

Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público se indica que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas hará un seguimiento del cumplimiento de los periodos medios de pago a proveedores de las Comunidades Autónomas, siendo el órgano interventor de la corporación local el que realizará el seguimiento del cumplimiento del periodo medio de pago a proveedores.

Además, en el artículo 19 de la Ley Orgánica 12/2012 se establece un sistema consistente en la formulación de una advertencia por parte del Gobierno a la Administración responsable que permitirá que se anticipen las medidas correctivas adecuadas ante un riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, deuda pública o de la regla de gasto. A este respecto y al establecer el Estado la opción de aplicar medidas automáticas de corrección en el caso de apreciar una situación de "riesgo" del incumplimiento, cree ALBERTO CIARALLI que "queda claro que, aquí, tiene lugar otra, evidente, injerencia de las autoridades centrales en la disciplina presupuestaria autonómica, en cuanto el simple riesgo ya es suficiente para adoptar

[703] ALBERTO CIARALLI, C., "Límites del principio de estabilidad presupuestaria…, *op. cit.,* p. 71.

medidas de corrección automáticas, establecidas por parte del Estado"[704]. Además, llama la atención que la única administración que pueda realizar esta advertencia a las Comunidades Autónomas o a las entidades locales sea el Gobierno central, ya que las Comunidades Autónomas que tengan las facultades de tutela financiera de las entidades locales no tienen posibilidad de utilizar este mecanismo.

Esta advertencia se hará pública para general conocimiento y la no adopción de medidas supone la aplicación de las medidas correctivas. En este sentido, la doctrina también se ha referido al papel discrecional que tiene el Gobierno central en materia de evaluación de la situación de incumplimiento o riesgo de este, ya que se podían prever "mecanismos concretos de intervención del órgano de colaboración, al que solo se le informa de la advertencia y de las técnicas concretas que pueden dar lugar a la apreciación de la insuficiencia, incluso si fuera constatada por el Gobierno"[705].

7.5.5.2. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

Las medidas correctivas a aplicar se señalan en el artículo 20. Así pues, se indica que el cumplimiento de los objetivos de estabilidad por parte de las administraciones públicas se tendrá en cuenta tanto para autorizar las emisiones de deuda como para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios.

En este sentido, en el supuesto en que el Gobierno central constate que existe un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de autorización del Estado en tanto persista el citado incumplimiento. Esta autorización podrá realizarse de forma gradual por tramos y será preceptiva hasta que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas constate que ha cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y regla de gasto.

[704] ALBERTO CIARALLI, C., "Límites del principio de estabilidad presupuestaria…, *op. cit.,* p. 72.
[705] ARIAS ABELLÁN, M.D., "Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas", en *Revista d'Estudis Autonómics i Federales*, núm. 18, octubre 2013, p. 144.

Una vez que el plan económico-financiero[706] presentado por la Comunidad Autónoma por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto hubiera sido considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior no precisarán de autorización del Estado.

Asimismo, la concesión de avales, reavales u otra clase de garantías a las operaciones de crédito de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, incluidas las Entidades de la Comunidad Autónoma no incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 2.1.b) de la Ley Orgánica, precisará de autorización del Estado.

Ese mismo incumplimiento si proviene por parte de una corporación local precisará autorización del Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera y nada dice sobre si se tratase de operaciones de crédito a corto plazo que no sean financiación exterior.

Respecto a la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisará, con carácter previo a su concesión o suscripción, un informe favorable del Ministerio de

[706] El artículo 21 de la Ley Orgánica señala la información mínima que debe contener el plan económico-financiero. Establece lo siguiente: "1. En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo.
2. El plan económico-financiero contendrá como mínimo la siguiente información:
a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.
b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos.
c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.
d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones, en consonancia con lo contemplado en el informe al que se hace referencia en el apartado 5 del artículo 15.
e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.
3. En caso de estar incursos en Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión Europea o de otros mecanismos de supervisión europeos, el plan deberá incluir cualquier otra información adicional exigida".

Hacienda y Administraciones Públicas en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto.

Igualmente, la Comunidad Autónoma que supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería requerirá del visto bueno del Ministerio de Hacienda para realizar algunas operaciones que se reflejan en el artículo 20.5 de la Ley Orgánica, y si persistiera tal situación se faculta al Ministerio de Hacienda a iniciar el procedimiento de retención de los importes a satisfacer por los recursos de los regímenes de financiación para pagar directamente a los proveedores, siendo estas medidas mantenidas hasta que la Comunidad Autónoma cumpla con el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad durante seis meses consecutivos.

Si el Estado y/o alguna Comunidad Autónoma incurren en déficit estructural y/o superasen los límites de deuda pública en los casos excepcionales a los que se ha referido anteriormente, presentará un plan de reequilibrio donde recogerá la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, desagregando la evolución de los ingresos y los gastos y la senda prevista para alcanzar el objetivo de deuda pública, desagregando los factores de evolución que permiten su cumplimiento. Igualmente, la Administración incumplidora presentará un análisis de la dinámica de la deuda pública que incluirá, además de las variables que determinan su evolución, otros factores de riesgo y un análisis de la vida media de la deuda. En caso de estar incursos en el Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión Europea o de otros mecanismos de supervisión europeos, el plan deberá incluir cualquier otra información adicional exigida por este.

Los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio serán presentados, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, en los supuestos en que resulte preceptivo, en el plazo máximo de un mes desde que se constate el incumplimiento, o se aprecien las circunstancias excepcionales previstas en la Ley Orgánica. El Plan Económico-Financiero y el Plan de Reequilibrio de la Administración central serán elaborados por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y

Administraciones Públicas, y se remitirán a las Cortes Generales para su aprobación, mientras que los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio elaborados por las Comunidades Autónomas serán remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que comprobará la idoneidad de las medidas incluidas y la adecuación de sus previsiones a los objetivos que se hubieran fijado.

Los planes económico-financieros elaborados por las corporaciones locales deberán estar aprobados por el Pleno de la Corporación y serán remitidos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su aprobación definitiva y seguimiento, salvo en el supuesto de que la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre la Corporación Local tenga atribuida en su Estatuto de Autonomía la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales, donde en esta situación el plan será remitido a la correspondiente Comunidad Autónoma, la cual será la responsable de su aprobación y seguimiento, aunque informará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de dichos planes y de los resultados del seguimiento que efectúe sobre estos.

Asimismo, los planes económico-financieros elaborados por las corporaciones locales se remitirán para su conocimiento a la Comisión Nacional de Administración Local y se dará a estos planes la misma publicidad que la establecida por las leyes para los Presupuestos de la entidad.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas dará publicidad a la totalidad de los planes económico-financieros, a los planes de reequilibrio y a la adopción efectiva de las medidas aprobadas con un seguimiento del impacto efectivamente observado de estas y elaborará, trimestralmente, un informe de seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio en vigor, para lo cual recabará la información necesaria, remitiendo el informe al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local, en sus ámbitos respectivos de competencia, a efectos de conocimiento sobre el seguimiento de dichos planes.

En el caso de que en los informes de seguimiento se verifique una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas requerirá a la administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad y si persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas que se indican en el artículo 25 de la Ley Orgánica. En el caso de las corporaciones locales, el informe de seguimiento se efectuará semestralmente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o, en su caso, por la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera y en estos casos también, si el informe verifica que no se ha dado cumplimiento a las medidas incluidas en el plan y ello motiva el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas. Los informes de seguimiento se publicarán para su general conocimiento.

El legislador en el artículo 6 de la Ley Orgánica ha establecido la obligación de las administraciones públicas de suministrar toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley, así como de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo. Es más, en el artículo 27 se autoriza al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a recabar de las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales la información necesaria para garantizar el cumplimiento de las previsiones establecidas en la Ley, así como para atender cualquier otro requerimiento de información que exija la normativa europea, y todo ello, amparado en el principio de lealtad institucional que debe presidir las relaciones entre administraciones, y que respalda las peticiones de información que, para el ejercicio de sus propias competencias, formule el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas al resto de administraciones. A tal efecto, el Ministerio ha dispuesto la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera[707]. Esta Orden Ministerial, tal como se señala en su Exposición

[707] España. Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad

de Motivos, viene a establecer las especificaciones del contenido de la información que debe ser remitida, así como la frecuencia y la forma de suministro para cumplir así con eficacia con la instrumentación del principio de transparencia y de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La Orden regula con carácter general las obligaciones de remisión de información que las administraciones territoriales tienen con la Administración General del Estado. Para ello, se detalla quiénes son los sujetos obligados, el procedimiento, preferentemente electrónico, por el que debe remitirse la información y se regulan las obligaciones de información, tanto periódicas como no periódicas que resultan comunes a las Comunidades Autónomas y corporaciones locales y las específicas de cada uno. Además, se establecen las obligaciones de publicación para conocimiento general por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en relación con la información de las administraciones territoriales, así como los plazos para su publicación y se añaden las consecuencias que la Ley Orgánica 2/2012 prevé en caso de incumplimiento de las obligaciones de remisión de la información.

Finalmente, se recoge una referencia a la aplicación de la Orden a las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco. En este sentido, la Disposición Adicional Única establece que "la presente Orden será de aplicación en la Comunidad Foral de Navarra y en la Comunidad Autónoma del País Vasco de conformidad con lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y sin perjuicio de que en el seno de la Comisión Mixta del Concierto y la Comisión Coordinadora, respectivamente, se puedan acordar especialidades derivadas del régimen foral".

Por lo tanto, queda claro que, en el caso del País Vasco, todo lo relativo a esta materia se tendrá que coordinar en la Comisión Mixta del Concierto Económico. De esta forma, este órgano es el único competente para tomar las medidas oportunas que tengan que ver con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como para establecer los cauces oportunos para la información que las distintas

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, publicada en el *BOE*, núm. 240, de 5 de octubre de 2012, p. 70800.

administraciones públicas vascas deban proporcionar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

7.5.5.3. LAS MEDIDAS COERCITIVAS

Las medidas coercitivas que se puedan aplicar están descritas en el artículo 25 de la Ley Orgánica y las medidas de cumplimiento forzoso en el siguiente artículo. Solamente se refiere a las que atañen a las Comunidades Autónomas y a las corporaciones locales, olvidándose de la posibilidad de aplicar alguna medida coercitiva o medida forzosa al incumplimiento ocasionado por el Gobierno central[708].

Creo que esto es una deficiencia que tiene la Ley. Se supone que todas las administraciones públicas tienen que cumplir con los compromisos de déficit y deuda pública a los que la Ley Orgánica, el artículo 135 de la Constitución española y la normativa europea se refieren[709]. En este sentido podríamos preguntarnos ¿cuál es la consecuencia que tendría para el Gobierno central el incumplimiento de los parámetros establecidos?, puesto que pudiera darse el caso de que en el cómputo global ante la Unión Europea el Estado como tal cumpliera los requisitos establecidos para cumplir la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pero que el Gobierno central incumpliese los límites establecidos de deuda pública y/o déficit público y que las demás administraciones públicas cumplieran con su cometido. En este supuesto al Gobierno central, como incumplidor de los objetivos fijados de antemano, no se le aplicaría ninguna medida coercitiva. Es decir, no todas las administraciones públicas juegan al mismo nivel de compromiso ante los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

[708] Entiendo que en el caso de que el Gobierno central incumpliera los compromisos adquiridos para cumplir la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, debiera existir un procedimiento por el cual se le sancionase, siendo en este caso, la Unión Europea quien debería tener competencias para sancionar al Gobierno central.

[709] Véase el Reglamento (CE) N o 479/2009 Del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea publicado en el *DOUE*, L 145/1 de 10 de junio de 2009, p. 1.

En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del Plan Económico-Financiero o del Plan de Reequilibrio, o cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 al que se ha referido anteriormente, la administración pública responsable, léase Comunidad Autónoma o corporación local, deberá aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido y constituir, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2% de su Producto Interior Bruto nominal.

Si no se cumplen estas medidas o en caso de resultar estas insuficientes, el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada y esta comisión podrá solicitar, y la administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos, y, en consecuencia, la comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana, siendo estas de obligado cumplimiento para la administración incumplidora. El hecho de que bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se envíe una Comisión de expertos, coloquialmente conocidos como los "hombres de negro", ha planteado dudas respecto a su constitucionalidad, ya que, según señala GUERRERO VÁZQUEZ, "el carácter vinculante de la propuesta que formulen 'los hombres de negro' enviados por el Ministerio es, sin duda, el aspecto más controvertido del artículo 25.2 LOEPSF. (…) El artículo 135 CE no autoriza una injerencia de esa naturaleza y tampoco el artículo 155 CE, pues la intervención del Ministerio y de la Comisión de expertos se presenta como una fase previa a la utilización de este recurso extraordinario"[710]. En el mismo sentido, indica

[710] GUERRERO VÁZQUEZ, P., "Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal…", *op. cit.,* p. 35.

MEDINA GUERRERO que "parece evidente que, en substancia, se afecta en manera enorme la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, en particular por el hecho que resulta más que dudoso que se considere compatible con la autonomía esa atribución prácticamente en blanco a un órgano que parece incardinarse en la estructura jerárquica de la Administración del Estado"[711]. Afirma, también ESCRIBANO LÓPEZ, la desnaturalización de la autonomía financiera que supone dar a la Comisión un poder de obligado cumplimiento a la Administración incumplidora, señalando que "una nueva manifestación de esa función tuteladora que desnaturaliza la idea de autonomía financiera es la posibilidad de enviar una Comisión que puede llegar a formular propuestas de medidas que serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora"[712]. En el mismo sentido se refiere MELLADO RAMÍREZ al concluir en referencia a las medidas coercitivas que "con ello se atribuye unas medidas coercitivas que limita la autonomía financiera al despojar a la Comunidad Autónoma del ejercicio de la potestad tributaria en el supuesto de falta de presentación, de aprobación o incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio"[713].

Para que estas medidas sean adoptadas por las administraciones públicas incumplidoras, la Ley Orgánica establece, como se ha señalado, unas medidas de cumplimiento forzoso. En este sentido, el Gobierno central, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución española, requerirá al presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio al que nos hemos referido más arriba o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa y, para la ejecución de las

[711] MEDINA GUERRERO, M., "El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, mayo-agosto 2013, p. 134.
[712] ESCRIBANO LÓPEZ, F., "La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 156, 2012, p. 19.
[713] MELLADO RAMÍREZ, D., "Nuevos mecanismos de disciplina presupuestaria previstos…, *op. cit.,* pp. 86-87.

medidas, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, si las corporaciones locales no cumplen con la adopción del acuerdo de no disponibilidad de créditos, la constitución del depósito o si incumplen las medidas de la comisión de expertos, el Gobierno o la Comunidad Autónoma que en su caso tenga atribuida la tutela financiera de estas requerirá al presidente de la corporación local para que proceda a adoptarlos y si no se atiende a su requerimiento, se adoptarán las medidas necesarias para obligar a la corporación local a su cumplimiento. Además, si se persiste en el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto podrá procederse a la disolución de la corporación local, según lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local[714]. En lo que al ámbito financiero del Concierto Económico se refiere, la tutela financiera de las entidades locales es un principio que hay que tener en cuenta y al que se hará un análisis exhaustivo en el siguiente capítulo de esta tesis.

Sobre la responsabilidad por el incumplimiento de las normas de Derecho de la Unión Europea o de tratados o de convenios internacionales de los que España sea parte, la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica señala que las administraciones públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que en el ejercicio de sus competencias incumplieran obligaciones derivadas de normas del Derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, quedando así claro que la sanción proveniente de la Unión Europea es asumida por la administración incumplidora. Esta cláusula es similar a la que se refleja en el artículo 2 uno quinto de la actual Ley del Concierto Económico al referirse como uno de los principios generales

[714] Este artículo establece que el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de este y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá disolver por Real Decreto los órganos de gobierno de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

que hay que asumir, como el sometimiento a los Tratados o Convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado español o a los que este se adhiera.

En este caso, al contrario de las sanciones a las que se refiere la Ley Orgánica para las Comunidades Autónomas o corporaciones locales, la sanción que viene desde la Unión Europea se le podría aplicar a la Administración General del Estado siempre y cuando, con su incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el Estado en su conjunto incumpliese las directrices europeas.

7.5.6. EL CONTROL CONSTITUCIONAL

La Ley Orgánica regula, también en su Disposición Adicional Tercera un control de constitucionalidad, pudiendo impugnarse ante el Tribunal Constitucional las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas como las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas, que vulneren los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución española y desarrollados en la Ley Orgánica.

En el caso de que el Gobierno en aplicación a lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución española impugne la totalidad de una Ley de Presupuestos de alguna Comunidad Autónoma, se suspenderá su vigencia y se considerarán automáticamente prorrogados sus presupuestos hasta la aprobación de los presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que modifique las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada.

Esta impugnación plantea un problema. Cualquier impugnación por parte del Gobierno de una ley autonómica de presupuestos, sea por los motivos que sea, puesto que el texto de la Ley Orgánica no distingue los motivos, impone también la prórroga presupuestaria, siendo esta medida un poco excesiva y de dudosa constitucionalidad, en opinión de PÉREZ DE LAS HERAS Y LARRAZABAL BASÁÑEZ, “hace dudar de su constitucionalidad, porque esta concreta regulación de la Ley Orgánica supone limitar

claramente la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma en cuestión y su autonomía financiera (artículos 152, 153.1 a) y 156 de la Constitución, más allá de lo imprescindible y razonable"[715].

Además, en la Disposición Adicional Primera, se prevé que las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales puedan solicitar al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, medidas que han sido puestas en marcha por el Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales y otras de carácter económico[716].

7.6. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL MARCO VASCO

El artículo 48.3 de la Ley del Concierto Económico señala que el País Vasco coordinará y colaborará con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria. De esta forma, pues, el principio de estabilidad presupuestaria es aplicable a las administraciones vascas y más aún tras la entrada en vigor de la reforma del artículo 135 de la Constitución española y la argumentación esgrimida por el Tribunal Constitucional en su STC 134/2011.

La Ley Orgánica 2/2012 se aplica a las administraciones vascas teniendo en cuenta la singularidad foral vasca. La única alusión que se hace en la Ley Orgánica a los Territorios Históricos del País Vasco está en la Disposición Final Tercera[717]. Establece así la

[715] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., y PÉREZ DE LAS HERAS, B., "Control Presupuestario en la Unión Europea, reforma…, *op. cit.,* p. 167.

[716] Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, publicado en el *BOE*, núm. 315, de 30 de diciembre de 2014, p. 106660.

[717] Esta Disposición, que fue aprobada en el Congreso, fue fruto del acuerdo al que llegaron el Grupo Parlamentario Vasco y el Grupo Parlamentario Socialista. Mediante una enmienda lograron cambiar el texto propuesto por el Gobierno en el anteproyecto de la Ley Orgánica. El Grupo Parlamentario Vasco presentó una enmienda para que apareciera la cláusula tradicional que las leyes de estabilidad presupuestaria anteriores ya tenían plasmada y que según el señor Azpiazu Uriarte, Congresista del Grupo parlamentario vasco, estaba pactada anteriormente con el Ministro de Hacienda y Administraciones públicas. Así decía la propuesta inicial: "Las referencias contenidas en la presente Ley al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. se entenderán realizadas a la Comisión Coordinadora establecida en la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, respeto a esta Comunidad, y a la Comisión Mixta del Concierto

Disposición: "En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico". Por consiguiente, se introduce la cláusula de salvaguarda foral que normalmente se ha utilizado en otros textos en referencia al sistema especial que el País Vasco tiene en virtud de la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Según ERKOREKA GERVASIO con el texto del anteproyecto se obviaban muchos aspectos de la singularidad vasca y me sumo a la explicación que da para mantener su postura. Dice así "presupone que la única especialidad derivada del Concierto y del Convenio Económico en el ámbito de la estabilidad financiera –la única– tiene que ver con el foro en el que se llevan a cabo las actuaciones que, con arreglo a la ley, corresponden con carácter general al Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante, CPFF). El proyecto viene a decir que, en el caso vasco, las decisiones que según la ley han de adoptarse en el CPFF, se adoptarán en el seno de la Comisión Coordinadora (Navarra) y de la Comisión Mixta del Concierto Económico. Y punto. No hay más singularidades"[718].

De esta forma se daba por solucionado el vacío que la reforma del artículo 135 de la Constitución española ocasionó a la singularidad vasca al no hacer ninguna referencia en su nuevo artículo. Como se verá más adelante, el principio de estabilidad presupuestaria tiene una aplicación diferente y especial en el ámbito vasco y se analizará su encaje y alcance desde la perspectiva del Concierto Económico.

Las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Gipuzkoa, Bizkaia y Araba/Álava, por su parte, y tal como se ha hecho mención anteriormente, aprobaron las Normas

Económico, prevista en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, en cuanto a esta última Comunidad".

[718] En ERKOREKA GERVASIO, J., *La ley de Estabilidad Presupuestaria y la cláusula de salvaguarda foral* http://josuerkoreka.com/2012/04/09/la-ley-de-estabilidad-presupuestaria-y-la-clausula-de-salvaguarda-foral/ (Última consulta 9 de febrero de 2021).

Forales 1/2013[719], 5/2013[720] y 38/2013[721], respectivamente, con tal de garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las entidades locales de sus territorios.

En materia de estabilidad presupuestaria, por lo tanto, se deben analizar lo que la Ley del Concierto Económico y las normas forales que se acaban de mencionar estipulan. Más allá del artículo 48.3 de la Ley del Concierto Económico no hay ninguna otra mención a este principio financiero en esta, pero sí es cierto que el artículo 62, a la hora de indicar las funciones que tiene la Comisión Mixta del Concierto, señala que este órgano acordará los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria.

En el País Vasco, el marco para decidir el alcance de este principio es la Comisión Mixta del Concierto, en la que, además de los representantes vascos, participan los representantes del Gobierno central. En este sentido, la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria tiene que ser acordada en este órgano, donde las decisiones se pactan por unanimidad entre los distintos representantes, una muestra más del carácter paccionado que tiene el sistema de Concierto Económico.

Leyendo detenidamente tanto los artículos 48 y 62 de la Ley del Concierto como el título de la Ley Orgánica 2/2012, se llega a la conclusión de que el objeto de la Ley Orgánica va más allá del principio financiero de estabilidad presupuestaria, puesto que hace mención expresa también a otro principio, la sostenibilidad financiera. ¿Esto quiere decir que este último principio quedaría fuera del ámbito del Concierto Económico y por lo tanto la colaboración y coordinación en materia de sostenibilidad financiera estaría

[719] Gipuzkoa. Norma Foral 1/2013, de 8 de febrero, por la que se desarrolla la competencia de tutela financiera en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales de Gipuzkoa, publicada en el *BOG*, núm. 29, de 12 de febrero de 2013, p. 2.

[720] Bizkaia. Norma Foral 5/2013, de 12 de junio de 2013, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Entidades Locales de Bizkaia, publicada en el *BOB*, núm. 117, de 19 de junio de 2013, p. 14291.

[721] Araba/Álava. Norma Foral 38/2013, de 13 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Entidades Locales de Álava, publicada en el *BOTHA*, núm. 148, de 27 de diciembre de 2013, p. 6377.

fuera de las funciones que tiene encomendadas la Comisión Mixta del Concierto Económico?

La respuesta es negativa, ya que los dos principios van unidos a la hora de desarrollar el artículo 135 de la Constitución española. Igualmente, en la cláusula de salvaguarda foral se señala que la totalidad de la norma es de aplicación al País Vasco sin perjuicio a lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico Vasco. Por lo tanto, en esa colaboración y coordinación con el Estado al que se refiere el artículo 48 de la Ley del Concierto entraría también el principio de sostenibilidad financiera.

Se ha visto que, tal como se recoge en la STC 134/2011, es competencia exclusiva del Estado imponer los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En este sentido, por lo tanto, el Gobierno central puede dictar los criterios que las administraciones públicas deben cumplir, aunque en el caso del País Vasco, esos criterios se tendrán que acordar en el seno de la Comisión Mixta del Concierto. Por consiguiente, estos principios no son directamente aplicables a las administraciones públicas vascas, sin que previamente se negocie y se acuerde su alcance entre las estas y el Gobierno central.

El incumplimiento del requisito previo de acordar el alcance de estos principios en el seno de la Comisión Mixta del Concierto, es decir, cualquier decisión unilateral que se tomara por parte de alguna de las instituciones, en mi opinión, sería inconstitucional por no cumplir la Disposición Adicional Primera de la Constitución, además de la salvaguarda foral de la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 2/2012.

En este sentido, el acuerdo octavo de la Comisión Mixta del Concierto de 30 de junio de 2007 acordó los principios generales y los procedimientos de actuación que permitan hacer efectiva la coordinación y la colaboración entre Euskadi y el Estado en materia de estabilidad presupuestaria. De conformidad con ese acuerdo, el objetivo de estabilidad presupuestaria para la Comunidad Autónoma del País Vasco será acordado para los tres ejercicios siguientes en la Comisión Mixta del Concierto y el acuerdo deberá producirse en el plazo de un mes desde la aprobación por el Gobierno del objetivo de estabilidad

presupuestaria para el conjunto del sector público. Además, se señala que el objetivo se expresará en términos del PIB de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Igualmente, el acuerdo establece que se podrán alcanzar acuerdos previos de carácter bilateral entre la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración General del Estado con anterioridad a la aprobación del objetivo conjunto.

La decisión que se adopte tendrá su traslación a nivel interno dentro del País Vasco entre sus administraciones públicas. Así, la Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2022-2026, en su Disposición Adicional Segunda, señala que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas podrá acordar los objetivos de estabilidad presupuestaria de las instituciones públicas del País Vasco, en el marco de los compromisos que para la Comunidad Autónoma del País Vasco se adopten en aplicación de lo previsto en el artículo 62 del Concierto Económico.

Igualmente especifica que la coordinación y armonización de la política de endeudamiento y, en general, de la actividad financiera de la Hacienda General del País Vasco y de los Territorios Históricos corresponderá al Consejo Vasco de Finanzas Públicas. También indica que las operaciones de crédito a plazo superior a un año que deseen concertar los entes locales se coordinarán y armonizarán con las de los Territorios Históricos y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas y finaliza diciendo que a fin de valorar el grado de cumplimiento de las directrices marcadas en cuanto a la política presupuestaria y financiera se articularán los mecanismos oportunos de seguimiento y control.

Otra de las cuestiones que no se ha resuelto hasta hace bien poco es la aplicación de los límites de deuda pública y de déficit a los que hacen referencia el artículo 135 de la CE y la misma Ley Orgánica que lo desarrolla a la totalidad de las instituciones vascas.

En este sentido, cabría la siguiente pregunta. Antes de la reforma constitucional y de la jurisprudencia constitucional por la cual se zanja el debate de quién es el titular de la competencia del principio de estabilidad presupuestaria, ¿las exigencias impuestas desde la Unión Europea eran aplicables al ámbito vasco?

Es pertinente la pregunta, ya que, gracias al Concierto Económico, el País Vasco en su conjunto y sus Territorios Históricos, en particular, tienen una singularidad amparada y respetada en la Constitución que no se puede obviar. A este respecto caben otras preguntas a las que se intentará dar respuesta.

Los Territorios Históricos vascos han establecido un sistema tributario y financiero distinto al de régimen común; por lo tanto, ¿podrían no aplicar la normativa europea que versa sobre este principio financiero?

La respuesta es negativa, ya que no hay que olvidar que uno de los principios generales del Concierto Económico es que el sistema tributario de los Territorios Históricos se somete a los Tratados o Convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado español o a los que este se adhiera. Por lo cual, en este sentido, la normativa, directrices o limitaciones que vienen desde la Unión Europea son de aplicación al País Vasco en su conjunto.

Partiendo de esta premisa, otra cuestión es si esas limitaciones, directrices o normas, deberían aplicarse de distinta forma a las administraciones vascas como consecuencia de la existencia del Concierto Económico. Es decir, ¿cabría la posibilidad de que a la Comunidad Autónoma del País Vasco se le aplique un límite de deuda o déficit distinto al de las demás Comunidades Autónomas de régimen común? Igualmente, ¿cabría la posibilidad de que los Territorios Históricos tuvieran sus propios límites más allá de la de la Comunidad Autónoma del País Vasco? Y, por último, los ayuntamientos vascos ¿podrían tener unos límites distintos a los que tienen las entidades locales de régimen común?

Partiendo de que el sistema de Concierto Económico en sí es distinto al sistema de régimen común, ya que como se ha reiterado en otras ocasiones el sistema de Concierto

parte del principio de capacidad mientras que el de régimen común parte del principio de necesidad, es perfectamente lógico que existan diferentes límites y que, igualmente, estos sean aplicados en la práctica.

El riesgo unilateral de la financiación de las instituciones vascas, como principio financiero básico del sistema de Concierto Económico, hace que la buena o mala gestión en la exacción de los tributos concertados solo afecte a las instituciones vascas, ya que el pago del cupo se calcula en función de factores exógenos; es decir, en función de las necesidades del Estado. El Estado nunca pierde con este sistema porque sus gastos, sean cuales sean, los asume proporcionalmente la Comunidad Autónoma del País Vasco a través del cupo.

A este respecto, los recursos disponibles de las Haciendas vascas se determinan por la diferencia entre el importe de la recaudación de los tributos concertados y la cantidad satisfecha al Estado en concepto de cupo, por lo que se trata de un sistema que intrínsecamente proporciona plena autonomía en materia de política fiscal (tanto sobre los gastos como sobre los ingresos públicos), pero, a su vez, el incremento del cupo obliga a reducir los recursos disponibles para las administraciones vascas.

Por lo tanto, podría darse la circunstancia de que, si las necesidades del Estado aumentan y, por ende, se incrementa el cupo a abonar por las instituciones vascas, tal circunstancia haría que estas no pudiesen sufragar sus servicios públicos mínimos sin acudir al endeudamiento. A esto, si se le añade que las limitaciones de déficit y de deuda pública a las que la Comunidad Autónoma del País Vasco tuviera que adecuarse fueran las mismas que se aplicarían para las Comunidades Autónomas de régimen común, sin que se tenga en cuenta el riesgo unilateral de las instituciones vascas, estas quedarían en una situación financiera delicada.

Por lo tanto, para hacer posible que el País Vasco pueda asumir adecuadamente todas sus obligaciones, es lógico y justo que la Comisión Mixta del Concierto tenga la capacidad de imponer unas limitaciones distintas para la Comunidad Autónoma del País Vasco, con acuerdo de las partes que intervienen en ella, y teniendo en cuenta el riesgo unilateral

del sistema, ya que, si no, las limitaciones a cumplir por las instituciones vascas vendrían también dadas desde fuera del sistema de Concierto Económico e incumpliría, a su vez, el principio básico del sistema, que es el pacto.

Llegados a este punto, el sistema de funcionamiento interno que tienen las administraciones vascas y la peculiar organización jurídica-política de estas, ¿puede hacer que los Territorios Históricos vascos tengan unos compromisos de estabilidad presupuestaria distintos a las entidades locales?

Se ha visto que para la jurisprudencia constitucional su naturaleza jurídica no se equipara a la de las entidades locales, por lo cual estarían fuera del ámbito del artículo 135 de la CE y de la Ley Orgánica 2/2012 en lo que a las entidades locales se refiere. Si las entidades locales deben mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario y, por lo tanto, si los Territorios Históricos vascos no son entidades locales "al uso" por la naturaleza jurídica que tienen, no deberían mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario y sí se les podría aplicar las mismas reglas que se aplican a las Comunidades Autónomas, pudiendo así tener déficit y deuda pública, aunque en la práctica no se les ha dado esta posibilidad hasta hace bien poco. De la misma manera, si se ha dicho que la coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria se tiene que dar en el ámbito de la Comisión Mixta del Concierto –donde además de representantes del Gobierno vasco, participan activamente, con voz y voto, las Diputaciones forales–, no tiene mucho sentido que estas tengan que participar en la implementación de los límites de estabilidad presupuestaria y que no afecten a estas, ya que se entiende que son meras entidades locales. Es decir, la Ley del Concierto Económico les da la facultad de ser agentes activos y no meros espectadores donde los representantes del Gobierno vasco y del Gobierno central pueden acordar a su merced todo lo relativo a los objetivos de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por ello, su presencia en la Comisión Mixta del Concierto Económico carecería del más mínimo sentido si lo que en este órgano debe acordarse, por unanimidad, no les afectase. Por lo que se puede concluir que a los

Territorios Históricos se les pueden aplicar objetivos de déficit y deuda pública diferentes de los que se aplican a las entidades locales de régimen común.

Lo lógico sería que los Territorios Históricos en vez de asimilarlos a las entidades locales fueran asimilados a una Comunidad Autónoma uniprovincial, como es el caso de la Comunidad Foral de Navarra. Es lo que ha hecho, por cierto, de forma explícita el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores[722] al indicar en su Disposición Adicional Segunda que "las emisiones de valores realizadas por las Diputaciones Forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco se asimilarán, a todos los efectos, y teniendo en cuenta las especiales características de las Haciendas Forales, a las emisiones realizadas por una Comunidad Autónoma". Por lo tanto, si el legislador ha equiparado la emisión de deuda de las Diputaciones forales con la de la Comunidad Autónoma, no veo ningún problema para que haga lo mismo en lo que a la materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se refiere.

No obstante, en el debate parlamentario de la reforma del artículo 135 de la CE se discutió, como se ha analizado anteriormente, la inclusión explícita a los Territorios Históricos, cuestión que no se llevó a cabo y, por lo tanto, se les aplica los mismos requisitos que a las entidades locales de régimen común.

Así también lo recoge el compromiso del punto K de la Resolución de 3 de febrero de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi[723], al señalar que "Ambas partes consideran que el artículo 115 de la Ley del País Vasco 2/2016, de 7 de abril, relativo al régimen de

[722] España. Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, publicado en el *BOE*, núm. 255, de 24 de octubre de 2015, p. 100356.
[723] España. Resolución de 3 de febrero de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, publicada en el *BOE*, núm. 41, de 17 de febrero de 2017, p. 11008.

endeudamiento, presupuestario y de contabilidad de los entes locales de Euskadi, debe ser interpretado y aplicado en los límites y de acuerdo con lo dispuesto en la normativa básica estatal de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, sin que, por tanto, pueda contemplarse ninguna vulneración de la normativa básica en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y de haciendas locales en relación con los límites de endeudamiento de las entidades locales".

Así pues, se puede concluir que a los Territorios Históricos y a los ayuntamientos vascos no se les daba la posibilidad de incurrir en déficit, recibiendo el mismo tratamiento en la fijación y control del cumplimiento de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que las entidades locales de régimen común, aunque todo esto ha cambiado debido a las consecuencias derivadas por la pandemia de la COVID-19 y la invasión de Ucrania.

El acuerdo octavo de la reunión de la Comisión Mixta celebrada el 30 de septiembre de 2020 reconoció, por primera vez, a las Diputaciones forales un límite de déficit propio para 2020 y 2021. Este hito calificado por el Gobierno vasco como histórico "reconoce que las Diputaciones Forales tienen la potestad tributaria en los Territorios Históricos y soportan de forma inmediata, al igual que el Gobierno Vasco, una caída de ingresos como la que ha supuesto la generada por la COVID-19"[724].

Por lo tanto, se les reconoció un límite de déficit público más allá del que se le reconoce al Gobierno vasco. El acta de la Comisión Mixta del Concierto de 30 de septiembre de 2020 recoge estos límites al indicar que la tasa de referencia de déficit para las Diputaciones forales se sitúa en el 0,9% en 2020 y en el 0,8% en 2021. Lo mismo ocurrió para 2022, al recoger el acta de la Comisión Mixta del Concierto de 29 de julio de 2021[725] la tasa de referencia de déficit para las Diputaciones forales en 0,2%[726]. Por su parte,

[724] https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2020/comision-mixta-del-concierto-economico/ (última visita el 15 de junio de 2022).

[725] Acta núm. 1/2021 de la Comisión Mixta del Concierto celebrada el 29 de julio de 2021. Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, Archivo General.

[726] https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/71043-cmce-acuerda-concertacion-tres-impuestos-deuda-deficit-para-2022-del-gobierno-vasco-las -diputaciones-forales (última visita el 19 de octubre de 2022).

como se verá, para 2023, el Gobierno central y el Gobierno vasco han acordado que las Diputaciones forales puedan generar déficit público del 0,1%.

La suspensión de las reglas de gasto llevadas a cabo por las Diputaciones forales para los años 2020 y 2021[727], para poder así hacer frente a las consecuencias de la pandemia de la COVID-19[728], originó para los ayuntamientos también la posibilidad de contar con más recursos para hacer frente a la caída de ingresos. En este sentido, la Diputación Foral de Gipuzkoa fue más allá cediendo a los ayuntamientos el 40% de su objetivo de déficit asignado[729]. De la misma forma, la suspensión de las reglas de gasto, tal como anteriormente se ha indicado y que se refleja en el anexo IX del acta 1/2021 de la

[727] Véanse el Decreto Foral-Norma 9/2020, de 10 de noviembre, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales de Gipuzkoa, publicado en el *BOB*, núm. 217, de 12 de noviembre de 2020, p. 1; el Acuerdo 641/2020, del Consejo de Gobierno Foral de 9 de diciembre para aprobar la adopción de medidas referentes a la deuda, déficit y regla de gasto de las entidades locales para los ejercicios 2020 y 2021 de Álava, publicado en el *BOTHA*, núm. 146, de 23 de diciembre de 2020, p. 1; en el caso de Bizkaia véanse:
https://www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO7/Temas/CERTI%20A_FOD.pdf?hash=c651bd231f3688edf0ed49ddb3df9c58&idioma=CA (última visita el 15 de mayo de 2022) y https://web.bizkaia.eus/es/web/comunicacion/noticias/-/news/detailView/22130 (última visita el 17 de mayo de 2022).

[728] En este contexto, el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno vasco ha elaborado, igualmente, un plan llamado "EUSKADI NEXT, Programa Vasco de Recuperación y Resiliencia 2021 > 2026" de inversiones para la recuperación, la transformación y la resiliencia de Euskadi que el Gobierno vasco, en coordinación con las tres Diputaciones forales y los ayuntamientos de las tres capitales vascas, traslada al Gobierno de España para su consideración en el marco del destino de los 59.168 millones con los que se dota el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en España y que Euskadi aspira a recibir fondos por valor de 5.702,6 millones. Esta financiación extra proveniente de los fondos europeos hará que la capacidad financiera de las distintas administraciones vascas aumente, puesto que será dinero que se pueda utilizar para hacer frente a gastos públicos con el objetivo de recuperar el ritmo de economía anterior a la pandemia, financiación que de la otra no tendrían y que deberían de utilizar fondos propios para ese objetivo.
No está claro cómo se van a repartir entre las distintas administraciones públicas los fondos que provienen de la Unión Europea para la reactivación económica. Llegados a esa situación, opino que al País Vasco se le deberá asignar una cantidad acorde, como mínimo, a los parámetros establecidos para las Comunidades Autónomas de régimen común, ya que el carácter de riesgo unilateral del sistema de Concierto Económico hace que, si no, las instituciones vascas no se podrán financiar más allá que con sus fondos propios, acarreando todo ello una situación complicada para las arcas públicas vascas. El Gobierno vasco también opina de la misma manera al afirmar que las dotaciones recibidas no tienen que ser calculadas acorde al 6,24%, que es el índice de imputación por el cual se paga el cupo. https://www.deia.eus/actualidad/politica/2020/08/18/euskadi-reclama-reparto-fondo-europeo/1059062.html (última visita el 12 de junio de 2022).

[729] Artículo 2 del Decreto Foral-Norma 9/2020, de 10 de noviembre, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales de Gipuzkoa.

Comisión Mixta del Concierto de 29 de julio de 2021, se mantuvieron para el año 2022[730].

A raíz de la guerra de Ucrania, el 23 de mayo de 2022, la Comisión Europea propuso que la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se mantenga en 2023[731], y así, tal como anteriormente se ha indicado, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de julio de 2022 se ha aprobado la suspensión de las reglas fiscales también para 2023[732].

Habrá que esperar a los fondos provenientes de la Unión Europea y a la finalización de la suspensión de las reglas de gasto para ver si la Comisión Mixta del Concierto sigue manteniendo un déficit propio para los Territorios Históricos y, por ende, estos pueden seguir teniendo más recursos para hacer frente a sus obligaciones; también, se tendrá que valorar qué consecuencias tendrán para los ayuntamientos vascos las medidas que se tomen en adelante.

[730] Véanse el Acuerdo 789/2021 del Consejo de Gobierno Foral de 21 de diciembre: Aprobar la prórroga de la suspensión, con carácter extraordinario y efectos exclusivos para 2022, de las reglas fiscales de las entidades locales del Territorio Histórico de Álava, publicado en el *BOTHA*, núm. 3, de 7 de enero de 2022, p. 1; el Decreto Foral Norma 6/2021, de 19 de octubre, de suspensión de las reglas fiscales a aplicar por las entidades locales de Gipuzkoa en 2022 en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, publicado en el *BOB*, núm. 202, de 21 de octubre de 2021, p. 1.

[731] Paquete de primavera del Semestre Europeo: Por una recuperación ecológica y sostenible en un contexto de gran incertidumbre de la Comisión Europea. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3182 (última visita el 20 de diciembre de 2022).

[732] https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.HACIENDA/22-09-22-NP-Congreso-suspension-reglas-fiscales-2023.pdf (última visita el 20 de diciembre de 2022).

CAPÍTULO VIII. LA TUTELA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES LOCALES

8.1. INTRODUCCIÓN

El artículo 48.5 de la Ley del Concierto Económico señala que las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de entidades locales, corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común.

Leyendo detenidamente el artículo se destacan varias cuestiones. Por una parte, que no especifica a qué institución atribuye la titularidad de esas facultades. Hay que tener en cuenta que las instituciones a las que se refiere pueden ser los Territorios Históricos –las Juntas Generales o las Diputaciones forales– o las instituciones comunes –el Parlamento vasco o el Gobierno vasco– y tampoco si esas facultades comprenden el ámbito presupuestario o no. Todo ello ha acarreado discrepancias jurídicas y doctrinales a las que se referirá en este capítulo. Por otra parte, especifica que la autonomía de las entidades locales tendrá como mínimo el mismo nivel que tienen las entidades locales de régimen común.

Los municipios vascos, desde la época foral, han detentado facultades para llevar a cabo su cometido y han tenido una singularidad con respecto a las entidades locales de régimen común. Así se expresa la Exposición de Motivos, apartado II de la LILE, que se abordará detenidamente más adelante: "en la tradición municipal vasca destacaban también las amplias competencias de las entidades locales, su gran capacidad autoorganizativa, autonormativa y de gestión, no solamente en el ámbito político, sino también en el económico, y, por último, la estrecha relación entre los municipios forales y las asambleas legislativas forales, de las que emanaban, a su vez, los órganos de gobierno de los territorios, lo que permitía un adecuado anclaje entre el nivel municipal y el de cada territorio foral. Este modelo municipal foral entró en crisis en el siglo XIX en lo que se refiere a los tres territorios que conforman actualmente la Comunidad Autónoma de Euskadi, pues el Real Decreto de 29 de octubre de 1841, que se impuso a estos territorios de una manera absolutamente unilateral, hizo tabla rasa de gran parte

del sistema foral de derecho público hasta entonces vigente, incluido el sistema municipal foral".

El Concierto Económico aborda un aspecto del régimen municipal por lo que se refiere a su ámbito financiero, teniendo en cuenta la autonomía local y su complejo marco jurídico, como es el de la tutela financiera de las entidades locales del País Vasco, donde se analizará el significado y el alcance de este principio financiero que no ha tenido su reflejo en los textos legales de los conciertos anteriores a 1981. Será entonces cuando se recogerá expresamente en el texto legal que la tutela financiera de las entidades locales del País Vasco corresponde a las Diputaciones forales, cosa que en la Ley del Concierto Económico de 2002 no se expresará tan taxativamente.

8.2. LA AUTONOMÍA LOCAL

La regulación de la autonomía local se ubica en el Título VII de la CE bajo el título "De la organización Territorial del Estado". Dentro de este, en su Capítulo I, se regulan los principios generales aplicables al ámbito local[733].

El artículo 137 de la CE, tal como anteriormente se ha señalado, indica que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan y que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Así pues, el modelo territorial diseñado por el constituyente quiere resolver las diferentes tareas públicas que se puedan dar mediante diversas entidades territoriales. El artículo 140 de la CE, igualmente, reitera que la Constitución garantiza la autonomía de los municipios y que estos gozarán de personalidad jurídica plena.

[733] "Los artículos 140 a 142 CE de 1978, Capítulo II del Título VIII, no reconocen expresamente la autonomía local como un `derecho de Municipios y Provincias sino como un principio, a diferencia de lo que en el art. 2 se hace para las nacionalidades y regiones, así como en el art. 143 al referirse al ejercicio de la iniciativa a la autonomía de las entonces emergentes Comunidades Autónomas. Existe una evidente diferencia de nuevo en las normas constitucionales entre entes locales y Comunidades Autónomas". En GARCÍA ROCA, J., "Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (Un desarrollo constitucional pendiente)", *REALA*, núm. 294-295., 2004, p.19.

Según el Tribunal Constitucional hay que partir de que la autonomía "no es soberanía, y que ha de ser definida por el legislador de acuerdo con la Constitución"[734] y que "la Constitución prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel, una de las cuales, el Estado, es titular de la soberanía, mientras que las Comunidades Autónomas se caracterizan por su autonomía política, y los Municipios aparecen dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito"[735]. Asimismo, indica que "el Estado al fijar el alcance de la autonomía local debe dotar a los Municipios de un contenido mínimo de carácter legal"[736]. En este sentido FANLO LORAS indica que autonomía "es capacidad de autogobierno (…) capaz de portar muy diversos significados:

– autonomía, como exigencia de representatividad de las autoridades locales.

– autonomía, como garantía de una esfera o ámbito de asuntos propios y exclusivos distintos y diferenciados de las otras Administraciones Públicas.

– autonomía, como ausencia de intervenciones e injerencias estatales y regionales.

– autonomía, como capacidad de libre decisión en el ejercicio de las propias competencias.

– autonomía, como reconocimiento de potestad reglamentaria, como capacidad para dotarse de un ordenamiento jurídico propio.

– autonomía, como garantía de unos recursos financieros suficientes"[737].

Por lo tanto, la autonomía local debe ser entendida como la capacidad política y jurídica de autoorganizarse en diferentes ámbitos de la vida local[738].

[734] STC 6/1981, de 2 de febrero de 1981, publicada en el *BOE*, núm. 47, de 24 de febrero de 1981, p. 9.
[735] STC 32/1981, de 28 de julio de 1981, publicada en el *BOE*, núm. 193, de 13 de agosto de 1981, p. 27.
[736] STC 46/1992, de 2 de abril de 1992, publicada en el *BOE*, núm. 109, de 6 de mayo de 1992, p. 23.
[737] FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1999, p. 246.
[738] Para ahondar más en la cuestión véase GARCÍA ROCA, J., PÉREZ TREMPS, P., MORELL OCAÑA, L., y otros, *Defensa de la Autonomía local ante el Tribunal Constitucional,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.

El artículo 142 de la CE, por su parte, establece que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. Es decir, nos habla de la suficiencia financiera. Sin embargo, la CE no recoge un listado de competencias locales[739], como hace con las Comunidades Autónomas, por lo que encomienda esa labor al legislador ordinario al indicar que las funciones de las entidades locales serán atribuidas por ley. JIMÉNEZ ASENSIO razona que esto se debe a que "los constituyentes se centraron básicamente en la cuestión regional, pues la atención hacia las CC.AA. monopolizó el discurso político"[740]. SÁNCHEZ GOYANES, por su parte, indica que se debió "al gran desconocimiento de la clase política representada en las Cortes Constituyentes hacia la Administración local y su problemática; el surgimiento de las reivindicaciones nacionalistas, que obligó a volcar toda la atención en la redistribución territorial del poder mirando hacia ellas para satisfacerlas razonablemente; y quizás sobre todo, por la ausencia de líderes locales en aquel Parlamento, alcaldes de municipios de gran población, que habrían podido hacer oír su voz demandando la posición que legítimamente les corresponde en el nuevo sistema"[741].

Sean cuales fueran las verdaderas causas, es cierto que la parquedad del texto constitucional crea incertidumbre a la hora de atribuir unas u otras competencias a las entidades locales.

Por su parte, la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988[742]), en su artículo 3, habla del concepto de la autonomía local. Señala que "por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales

[739] Véase, entre otros, PAREJO ALONSO, L., "Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 37, 2015, pp.12-40.
[740] JIMÉNEZ ASENSIO, R., "La Reforma de Gobierno Local: ¿Cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los Municipios en España)", *Anuario del Gobierno Local*, 1999-2000, pp. 137-138.
[741] SÁNCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa del Municipio español*, Publicaciones Abella, Madrid, 2000, p. 28.
[742] España. Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo, publicada en el *BOE*, núm. 47, de 24 de febrero de 1989, p. 5396.

de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

No hay que olvidar que la primera institución a la que la ciudadanía acude para solicitar la prestación de un servicio público o la solución a su problema son los ayuntamientos. Es más, se debe traer a colación otro principio derivado del Derecho Comunitario y que resulta de aplicación en este caso: el principio de subsidiariedad[743]. La formulación más conocida del principio de subsidiariedad es la que hizo el Papa Pío XI en la encíclica "*Quadragesimo Anno*", pudiendo sintetizarlo de este modo: "lo que los hombres o una comunidad menor puedan hacer por sí mismos no debe asumirse por una sociedad mayor o más elevada"[744]. Partiendo de este significado, se puede decir que el principio de subsidiariedad es un mecanismo que se aplica al proceso de integración europea para limitar la intervención de las autoridades comunitarias a los supuestos en que los Estados por sí solos no puedan ser eficaces. El principio de subsidiariedad se aplica tanto a las relaciones entre el individuo y la comunidad como a aquellas entre la sociedad en su conjunto y el Estado.

El artículo 149.1.18 de la Carta Magna declara que es competencia exclusiva del Estado fijar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, correspondiendo así al Estado la fijación de los principios y criterios básicos en materia de organización y competencias, aunque las Comunidades Autónomas también pueden legislar al efecto, pero respetando, a su vez, la legislación básica estatal. Pues bien, mediante la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local el Estado ha llevado a cabo el desarrollo del ámbito local[745].

[743] El artículo 5 del TCE señala que "las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo".

[744] GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J.M., "El principio de subsidiariedad en la construcción europea", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 2, 1993, pp. 7-26.

[745] No obstante, el Tribunal Constitucional en su STC 159/2001 de 5 de julio matiza que la autonomía local debe ser respetada por el legislador a la hora de regular el ámbito local, e indica que "la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico,

En palabras de RAMOS PRIETO, antes de la aprobación de la CE, "el Estado era quien ejercía la tutela financiera en materia de formación, ejecución y liquidación de presupuestos y rendición de cuentas, inspección, asesoramiento y fiscalización de la gestión económica de las Corporaciones Locales, disposición y adquisición de bienes, operaciones de crédito e imposición y ordenación de exacciones locales"[746], cuestión que estaba regulada en los artículos 717 a 730 de la Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 y derogado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Tras la aprobación de la CE, algunas Comunidades Autónomas[747], como es el caso del País Vasco, han ejercido las competencias sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales sin perjuicio de la autonomía de estas, y dentro de las bases que dicta el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18.ª de la Constitución y las posibilidades competenciales que brinda el artículo 148.1.2 de la Carta Magna.

En este sentido, los Estatutos de autonomía han asumido la tutela financiera de las corporaciones locales y en aquellas Comunidades Autónomas que no se regula o no ejercen esta competencia, el ejercicio de supervisión o mediación o control de la actividad financiera de la Entidad Local queda reservada a la Administración General del Estado. El Tribunal Constitucional en su sentencia 233/1999, de 16 de diciembre[748],

general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno". STC 159/2001, de 5 de julio, publicada en el *BOE*, núm. 178, de 26 de julio de 2001, p. 73.

[746] RAMOS PRIETO, J., "Incidencia de la reforma de los Estatutos de autonomía en la financiación local: especial referencia a la participación en ingresos de Andalucía", *La función tributaria local*, El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 1, febrero 2012, pp. 107-132.

[747] Es el caso de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Islas Baleares, la Comunidad Foral de Navarra, la Comunidad Valenciana y el País Vasco.

[748] STC 233/1999, de 16 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 17, de 20 de enero de 2000, p. 41.

concluye que "no es necesario en estos casos que por la vía de la legislación de régimen local se proceda a ningún tipo de reconocimiento o refrendo de las funciones que integran dicha tutela financiera. Es claro, pues, que son las leyes estatales básicas y las autonómicas las que deben establecer los límites precisos del poder financiero de las Corporaciones Locales".

8.3. EL CONCEPTO Y EL ALCANCE DE LA TUTELA FINANCIERA

ENDEMAÑO ARÓSTEGUI da una buena definición del concepto[749] de tutela financiera al señalar que "en el Derecho Administrativo, se entiende por tutela la técnica de intervención administrativa, en virtud de la cual, la entidad tutelante somete a una cierta disciplina unitaria a otras entidades administrativas, de rango inferior pero no jerárquicamente dependientes de aquella, ejerciendo, en los términos legalmente previstos, determinadas potestades administrativas sobre la organización, sobre los actos o sobre la actividad de la entidad tutelada (controles de legalidad o de oportunidad, que se actúan a través de autorizaciones, aprobaciones, suspensiones, resolución de recursos, etc.; puede extenderse incluso a nombramientos y remociones de cargos). La tutela opera en el ámbito administrativo y habilita a la tutelante para realizar actos de ejecución que se proyectan sobre las tuteladas. Aplicando este concepto de tutela administrativa a la actividad financiera de los municipios (o de las entidades locales, en general) tenemos, sin mayor dificultad, el concepto de tutela financiera, caracterizado porque el objeto de la tutela se limita a dicha actividad y por la naturaleza de las entidades tuteladas"[750].

[749] La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el concepto y contenido de la tutela financiera en sus sentencias 56/1983, de 26 de junio, publicada en el *BOE*, núm. 168, de 15 de julio de 1983, p. 14; 57/1983, de 26 de junio, publicada en el *BOE*, núm. 168, de 15 de julio, p.18 ; 179/1985, de 19 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 13, de 15 de enero de 1986, p. 32; 187/1988, de 17 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 267, de 7 de noviembre de 1988, p. 12; 214/1989, de 21 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 10, de 11 de enero de 1989, p. 29; 18/1991, de 31 de enero, publicada en el *BOE*, núm. 48, de 25 de febrero de 1991, p. 26; 331/1993, de 12 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 295, de 10 de diciembre de 1993, p. 44. y 233/1999, de 16 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 17, de 20 de enero de 2000, p. 41.

[750] ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M., "Alcance y ubicación del título competencial de la tutela financiera sobre los municipios"*, Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 46, 2013, p. 165.

De estas palabras se puede concluir que deben existir dos administraciones, una de las cuales tutela a la otra. Es decir, el Estado o la Comunidad Autónoma tutela al municipio, aunque LARRAZABAL BASÁÑEZ matiza que "tutelar quiere decir velar, supervisar y ayudar, pero en ningún caso poner a los municipios en una posición de subordinación absoluta"[751]. La STS de 3 de abril de 1990, en aras de dar una definición de este principio, utiliza un ejemplo que es esclarecedor. Señala que "la esencia de la tutela es que un órgano de la Administración, no superior jerárquico de otro, pueda o bien autorizar, o bien anular, o bien sustituirlo, y esto y no otra cosa ocurre cuando los acuerdos de una Corporación Local aprobando un presupuesto, o aprobando una Ordenanza, puedan ser no ya solo suspendidos, sino anulados en todo o en parte por otro órgano de la Administración…".

La Comisión Arbitral del País Vasco[752] también ha abordado el alcance de la tutela financiera y llega a decir en el fundamento jurídico 15 de su Decisión 3/2012, de 19 de abril de 2012, al que se referirá más adelante, que "con carácter general, en el ámbito administrativo, las facultades de tutela se han desarrollado fundamentalmente en las relaciones entre distintos niveles de Administraciones territoriales y sobre las Corporaciones de Derecho Público. En estos ámbitos, las facultades de tutela han encontrado un campo destacado de despliegue, precisamente, en materia financiera. Y se refieren a actuaciones de control –de legalidad o de oportunidad– sobre actos de los entes objeto de la tutela, como autorización, aprobación, suspensión, anulación de oficio o en vía de recurso, sustitución u otros, así como, en su caso, sobre las personas, como su nombramiento y remoción".

[751] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S*., "*Zume hauekin…ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi en el peculiar sistema de fuentes del Derecho vasco*", Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-II, enero-abril 2017, p. 38.

[752] El artículo 39 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco establece que los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus territorios históricos se someterán a la decisión de una Comisión Arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno vasco y por la Diputación foral del territorio interesado y presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una Ley del Parlamento vasco determine. A desarrollar y dar forma a dicha comisión vino la Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral. Para un análisis más detallado, véase ETXEBERRIA MONASTERIO, J.L., "La Comisión Arbitral: encaje jurídico, alcance y funcionamiento", *Ituna Newsletter*, núm. 107, Leioa, 2018.

Para VELA BARGUES y otros, la tutela financiera "actúa fundamentalmente en actos concretos de autorización o denegación"[753], aunque para RAMOS CARVAJAL la tutela financiera va más allá que esos actos, señalando que "los órganos que ostentan la tutela financiera avanzan en el ejercicio de una función de control, no solo desempeñando meras funciones de autorización o denegación, sino ejerciendo un tipo de control externo: *ex ante* y/o *ex post*, según la necesidad. En concreto, desempeña dos facetas: por un lado, un control preventivo, en la medida que fija objetivos que se han de cumplir *ex ante* por las distintas Corporaciones Locales; y, por otro, un control *a posteriori*, comprobando el verdadero cumplimiento de determinados requisitos"[754].

En este sentido, la jurisprudencia constitucional anteriormente citada distingue la competencia atributiva de las bases del régimen jurídico de las entidades locales[755] (competencia del Estado, *ex* artículo 149.1. 18ª de la Constitución), las potestades legislativas y reglamentarias de la Comunidad Autónoma o del Estado y las de su ejecución o tutela, diferenciando así el título competencial más amplio de "régimen local" de "las facultades de tutela financiera". Así se desprende de la STC 233/1999, de 16 de diciembre[756], en relación con los recursos de inconstitucionalidad planteados por la Generalitat de Cataluña, el Parlamento de Cataluña y otros, contra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, y se señala, como algo indiscutido, que la Generalidad, "de una parte, tiene competencia exclusiva en materia de régimen local *ex* artículo 9.8 E.A.C. –la cual comprende también las Haciendas locales– y, de otra, potestades de tutela financiera sobre los Entes Locales, en virtud del artículo 48.1 E.A.C.".

[753] VELA BARGUES, J.M., VENTURA GARCÍA, I., y GRAU MARTÍNEZ, R., "El Estatut y la tutela financiera de las entidades locales", *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 52, 2009, pp. 10-45.
[754] RAMOS CARVAJAL, E., "Tutela financiera de las entidades locales. Medidas adoptadas para conseguir los resultados deseados"*, Revista Española de Control Externo*, vol. XX, núm. 59, mayo 2018, p. 93.
[755] De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local son entidades locales: a) el municipio; b) la provincia; c) la isla, en los archipiélagos balear y canario; d) las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas; e) las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas; f) las áreas metropolitanas; y g) las mancomunidades de municipios.
En el caso vasco, la provincia o territorio histórico tiene un componente foral añadido que la distingue de la provincia de régimen común.
[756] STC 233/1999, de 16 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 17, de 20 de enero de 2000, p. 41.

En el mismo sentido se ha pronunciado ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, al señalar que "la tutela financiera solo ampara actos de ejecución (autorizaciones, inspecciones, fiscalización de la actuación, etc.), pero no atribuye, a la entidad titular de aquella, competencia normativa alguna para regular el régimen jurídico de la actividad de los tutelados (en este caso, entidades locales), sobre la que se proyecta la tutela, ni el ejercicio de esta"[757].

A las administraciones públicas en general, pero a las entidades locales en particular, se les exige que garanticen la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera y el límite del gasto público con el fin de evitar, corregir y prevenir el desequilibrio de las cuentas públicas, tal como el artículo 135 de la CE y la Ley Orgánica 12/2012 establecen y se ha podido analizar anteriormente. La tutela financiera pretende, por lo tanto, garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad económica por parte de las entidades locales tal como se analizará al final del capítulo.

8.4. LAS LIMITACIONES A LA TUTELA FINANCIERA

La Constitución española considera compatible la autonomía local con la tutela financiera de los entes locales. Sin embargo, hay que señalar que el ejercicio de la tutela financiera tampoco es absoluto, como tampoco lo es la autonomía financiera, tal como se ha podido abordar previamente. Considera APARICIO PÉREZ que "esta tutela financiera no puede ser tan pesante y gravosa que impida un mínimo de actuación propia e independiente"[758]. El Tribunal Constitucional, en este sentido, también se ha pronunciado matizando el alcance de la tutela financiera y primando, en algunas ocasiones, el papel central que el Estado tiene, amparando que en algunas situaciones prevalecen otras competencias e intereses que están por encima de la tutela financiera

[757] ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M., "Alcance y ubicación del título competencial de la tutela…", *op. cit.,* p. 166.

[758] APARICIO PÉREZ, A., "La tutela financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre los municipios. Especial referencia a Castilla y León"*, 7.º Congreso de Economía Regional de Castilla y León: comunicaciones.* Soria, 23, 24 y 25 de noviembre 2000, Vol. 3, 2000 (Comunicaciones 3), pp. 1721-1735.

y que el Estado ejerce, aunque también ha señalado otras situaciones donde entiende que se vulnera el principio de tutela financiera[759]. Así pues, analizando brevemente la jurisprudencia constitucional, se pueden distinguir los siguientes escenarios donde se limitan las facultades de tutela financiera.

8.4.1. LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA

Según la STC 2/1987, en su fundamento jurídico 2, se deduce que, del entero entramado de los servicios públicos, "permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas". Es decir, un proceso de coordinación interadministrativo que permite un control de legalidad en supuestos concretos. Autonomía que implica un poder limitado concretado en el marco de la Ley. En este sentido cabe mencionar que, en aras de cumplir los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, los ayuntamientos están obligados a comunicar la información necesaria al Ministerio de Hacienda y Administraciones

[759] El TC entra a considerar la hipotética vulneración de la competencia autonómica de tutela financiera sobre los entes locales –aunque no siempre la considere vulnerada– en supuestos muy concretos. Así, en las sentencias siguientes y que han sido citadas anteriormente durante la tesis, la inspección financiera de las haciendas locales, de carácter general y permanente (STC 179/1985, de 19 de diciembre, sobre medidas urgentes saneamiento y regulación de las Haciendas Locales); la fiscalización externa (a posteriori) de los entes locales, lo que legitima la atribución de esa competencia por la Comunidad Autónoma al correspondiente órgano fiscalizador –Sindicatura de Cuentas, en el caso de Cataluña–, aunque ello no excluya la que pueda realizar el Estado a través del Tribunal de Cuentas (STC 187/1988, de 17 de octubre, sobre la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, y STC 214/1989, sobre las bases de régimen local); la autorización para concertar créditos para determinados casos excepcionales previstos en la Ley de Haciendas Locales, la capacidad del Presidente de la Corporación de autorizar directamente operaciones de crédito (a largo y corto plazo), la autorización de operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumenten mediante deuda o cualquier otra apelación al crédito público (STC 233/1999, sobre Haciendas Locales, FJ 21); la exigencia de informe técnico previo de la Administración Tributaria para la concesión y denegación de exenciones por los Ayuntamientos del Impuesto de Actividades Económicas y delegación de actividades inspectoras en relación con el mismo (STC 233/1999, FJ 29); la autorización para la compensación de deudas de los entes locales (STC 233/1999, FJ 41); la autorización de operaciones de endeudamiento que no trascienden el interés local (STC 134/2011, de 20 de julio, sobre las leyes de estabilidad presupuestaria, FJ 14, letra b); la exigencia de informe previo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria para las entidades locales, la aprobación del plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio financiero (STC 134/2011, de 20 de julio, sobre estabilidad presupuestaria y Haciendas Locales, FJ 16); y la corrección de situaciones de desequilibrio financiero (STC 134/2011, FJ 17, letra b).

Públicas tal como se ha señalado en el capítulo anterior[760]. Esta información, que se tiene que adecuar al Reglamento SEC de la Unión Europea, es un ejemplo más de que las administraciones tienen que estar interrelacionadas entre ellas, para que se cumplan unos objetivos comunes a todas ellas. De la misma manera, para garantizar la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y su coherencia con la normativa europea, el Gobierno central establecerá mecanismos de coordinación entre todas las administraciones públicas.

8.4.2. EL PRINCIPIO DE UNIDAD ECONÓMICA

La STC 1/1982, de 28 de enero[761], invocando los artículos 1, 2, 128, 131.1, 138.2 y 139.3 de la Constitución española y los apartados 11.° y 13.° en relación con el 18.° del artículo 149.1 de la Constitución española, señala que las competencias estatales exclusivas así como las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local están llamadas a ser concurrentes, correspondiendo la prioridad vertical en materia de coordinación de la planificación económica al Estado en todo el ámbito nacional, e implicando la necesidad de que el Estado adopte decisiones desde una valoración de la economía nacional y se le reconozcan facultades no solo normativas, sino también de ejecución, aun cuando no exista una expresa reserva de facultades ejecutivas. De esta forma, si alguna Comunidad Autónoma ejerciera alguna facultad que le corresponde en materia local y esta chocase con la planificación de la economía nacional, tal como ocurre con el principio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, la Comunidad Autónoma estaría obligada a acatar lo que el Estado dictamine.

[760] VILLAR ROJAS reconoce que existe una limitación por parte del Estado hacia los ayuntamientos al exigir esa información, al indicar que "otra implicación primaria de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera es la afirmación, extensión y expansión, casi ilimitada, de la tutela de la Administración General del Estado (Ministerio de Hacienda) sobre todas las Administraciones Públicas, en particular las Entidades Locales, en relación con el cumplimiento de todas las reglas fiscales". En VILLAR ROJAS, F.J., "Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58-59, 2016, pp. 96-106.

[761] STC 1/1982 de 28 de enero, publicada en el *BOE*, núm. 49, de 26 de febrero de 1982.

8.4.3. EL ENDEUDAMIENTO Y LAS OPERACIONES DE CRÉDITO

En la específica materia de endeudamiento de las haciendas locales, el Tribunal Constitucional en su STC 96/1990, de 24 de mayo[762], señala la compatibilidad entre la autonomía local y el establecimiento de límites al endeudamiento de los entes locales, fiscalizando las cuentas locales y especificando el alcance de la participación de los entes locales en los tributos del Estado o de las Comunidades Autónomas. Es así, como también el artículo 135 de la Constitución española y la Ley Orgánica que la desarrolla han establecido límites al endeudamiento de las entidades locales señalando que deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario.

Al mismo tiempo, la STC 57/1983, de 20 de junio[763], distingue con claridad entre la potestad para establecer las bases de ordenación del crédito y la tutela financiera.

La legislación vigente enumera supuestos en que no se precisa autorización de tutela para concertar operaciones de crédito, ya que define un rasgo esencial de la autonomía financiera local en su faceta de "autonomía de endeudamiento" (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, fundamento jurídico 16.F[764], y 57/1983, de 26 de junio, fundamento jurídico 7º[765]), pero debe establecerse en iguales términos para toda España, a fin de asegurar el mismo nivel básico de autonomía local a todas las corporaciones locales con arreglo al artículo 149.1.18 C.E. Además, dado que una diferencia de los límites de dicha autonomía de endeudamiento podría afectar al equilibrio financiero del sector público, el Tribunal Constitucional ha sostenido que en virtud de la competencia básica del Estado en materia de ordenación del crédito (artículo 149.1.11 CE), corresponde en exclusiva al Estado establecer las condiciones o presupuestos que han de permitir el endeudamiento de los entes locales.

[762] STC 96/1990, de 24 de mayo, publicada en el *BOE*, núm. 147, de 20 de junio de 1990, p. 24.
[763] STC 57/1983, de 26 de junio, publicada en el *BOE*, núm. 168, de 15 de julio, p.18.
[764] STC 4/1981, de 2 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 47, de 24 de febrero de 1981, p. 9.
[765] STC 57/1983, de 26 de junio, publicada en el *BOE*, núm. 168, de 15 de julio, p.18.

En la STC 171/2014, de 23 de octubre de 2014[766], (FJ4º) el Alto Tribunal ha manifestado que: "la autorización concreta de las operaciones de endeudamiento de las entidades locales corresponde de forma directa a quien tenga atribuida su tutela financiera –Estado o Comunidad Autónoma que ostente la competencia–, si bien corresponde en exclusiva al Estado el establecimiento de las condiciones generales o presupuestos que han de permitir dicho endeudamiento" y cita las siguientes sentencias: STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 16 f); y SSTC 134/2011, FJ 14 b); 196/2011, FJ 12 a); 197/2011, FJ 15; 120/2012, FJ 7. Además, prosigue diciendo que "todo ello teniendo en cuenta la doctrina en relación con la competencia básica del Estado en materia de ordenación del crédito, competencia que hemos interpretado de forma extensiva hasta el punto de incluir actos de pura ejecución" (SSTC 133/1997, de 16 de julio, FFJJ 4 B) y 9 A) b); y 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3).

Por su parte, en la STC 134/2011, de 20 de julio de 2011[767], en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que condicionaba la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda del artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, a que se hubieran cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria, el Tribunal Constitucional sostiene que "se trataba de una prescripción de ordenación financiera de las operaciones de crédito y emisión de deuda de los entes locales que encuentra legítima cobertura en las reglas del art. 149.1.11 y 13 CE y que no comporta vulneración de la autonomía de dichos entes ni de su suficiencia financiera, ya que ambas están sometidas a los límites que conllevan las señaladas competencias del Estado (FJ 14 b)".

Por lo tanto, los ayuntamientos deberán ceñirse a lo dictado por el Estado o la Comunidad Autónoma, según qué institución tenga la competencia de la tutela financiera en materia de endeudamiento, siendo en el caso de los ayuntamientos vascos

[766] STC 171/2004, de 23 de octubre de 2014, publicada en el *BOE*, núm. 282, de 21 de noviembre de 2014, p. 68.
[767] STC 134/2011, de 20 de julio de 2011, publicada en el *BOE*, núm. 197, de 17 de agosto de 2011, p. 131.

la competencia ejercida por las Diputaciones forales, tal como se señala en la Ley del Concierto Económico y como se podrá ver en adelante.

Para los ayuntamientos de régimen común el Ministerio de Hacienda todos los años saca una nota informativa donde se especifica la normativa legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las entidades locales para ese ejercicio[768].

8.4.4. EL INTERÉS GENERAL

Tal y como ha reconocido el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 9.º de la Sentencia de 17 de octubre de 1988, "la tutela administrativa ha sido definida por la doctrina como la facultad de examinar algo, siendo su finalidad no tanto favorecer y ayudar al tutelado –como ocurre con la tutela civil– como defender el interés general. En cualquier caso, implica siempre un cierto control, que se puede ejercer de formas muy diversas –autorización previa, aprobación, simple comunicación, etc.–, pero requiere, como mínimo, poder actuar y ejercitar competencias ejecutivas y de desarrollo".

8.5. LA TUTELA FINANCIERA EN EL ÁMBITO VASCO

8.5.1. MARCO JURÍDICO ESTATAL APLICABLE

Anteriormente se ha indicado que las bases del régimen jurídico de las entidades locales es competencia exclusiva del Estado y que dicha competencia se ha desarrollado mediante la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, siendo aplicable a todas las entidades locales, aunque en el caso del País Vasco con algunos matices que se señalarán a continuación.

[768] https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/Informacion%20Util.aspx (última visita el 20 de junio de 2022).

La Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1985 establece algunas especificaciones para las entidades locales vascas, al introducir un apartado bajo el título de "Régimen foral vasco".

Señala en su apartado 1 que "de acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución y con lo dispuesto en los artículos 3, 24.2 y 37 del Estatuto vasco, los Territorios Históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia organizarán libremente sus propias instituciones y dictarán las normas necesarias para su funcionamiento, amparando y garantizando, asimismo, las peculiaridades históricas de las entidades locales de sus territorios, sin que les sean de aplicación las contenidas en la presente Ley en materia de organización provincial". Por lo tanto, ya indica que existen peculiaridades históricas de las entidades locales –incluye a los municipios– que hay que amparar y garantizar y como se verá ello tiene su traslación, también, en la tutela financiera de los municipios.

El apartado 5, por su parte, reconoce el sistema de Concierto Económico y añade que la tutela financiera de los municipios, en el caso vasco, corresponde a sus instituciones competentes, sin clarificar a cuáles se refiere, pero se puede concluir que al Estado no le corresponde. Señala así el apartado: "en materia de Hacienda las relaciones de los Territorios Históricos con la Administración del Estado se ajustarán a lo dispuesto en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las funciones que los artículos 7.4 y 26.2 atribuyen a la Administración que ejerza la tutela financiera serán ejercidas en el País Vasco por sus Instituciones competentes de conformidad con el artículo 48.5 de la mencionada Ley 12/2002, de 23 de mayo".

El apartado 6, que es específico para los municipios vascos, indica el histórico enunciado que el artículo 48.5 de la actual Ley del Concierto Económico también establece: "los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Corporaciones Locales vascas inferior al que tengan las demás Corporaciones Locales,

sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 115 de la presente Ley y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma".

Por lo tanto, todo aquello que no cumpla el requisito de por lo menos reconocer a las entidades locales vascas una autonomía igual o superior a las corporaciones locales de régimen común incumpliría la legislación vigente y la Ley del Concierto Económico. En este sentido, cabe añadir que en el año 2018 un grupo de trabajo formado por representantes del Gobierno vasco, de las tres Diputaciones forales y EUDEL, la Asociación de Municipios Vascos, realizaron un documento titulado "Análisis general de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi", en el que, entre otros aspectos, se concluye que "cada Territorio Histórico destina a sus entidades locales un porcentaje diferente de los recursos disponibles provenientes de la gestión del Concierto Económico y sujetos a reparto, siempre cumpliendo el nivel mínimo recomendado en la actual Ley de Aportaciones" y "que las Diputaciones Forales han garantizado para el conjunto de los municipios de sus Territorios un nivel de recursos superior al que corresponde por aplicación de la legislación de régimen común"[769].

Tras la entrada en vigor de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se incorpora al apartado 6 todo lo referente al cumplimiento de los principios de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad

[769] https://www.euskadi.eus/noticia/2018/el-cvfp-recibe-el-documento-del-analisis-general-de-las-competencias-propias-y-la-financiacion-de-los-distintos-niveles-institucionales-informe-lile/web01-s2oga/es/ (última visita el 30 de mayo de 2022).
Son del mismo parecer GALDEANO LARIZGOITIA y ZURUTUZA MUGIKA al sostener que "la estructura de los ingresos locales en la Comunidad Autónoma de Euskadi es sensiblemente diferente a la de los ayuntamientos de régimen común. Las principales diferencias se resumen en dos puntos: por un lado, el peso de los tributos locales es sensiblemente inferior en la CAE (41,74%) en comparación a territorio de régimen común (54,7%), y por ello el peso de las transferencias es mucho mayor en la CAE (52,33%) frente al 37,6% en el resto del Estado; por otro lado, y en consonancia con los datos mencionados, el peso de la participación en los tributos concertados en la CAE duplica al de los ayuntamientos de régimen común. Lo que pone de manifiesto que el régimen de Concierto Económico otorga una amplia capacidad financiera a las entidades locales de la CAE y que las mismas disponen de margen de actuación en el ámbito de la tributación local, todo ello tomando como referencia la posición financiera de las entidades locales de régimen común", en GALDEANO LARRIZGOITIA, I., y ZURUTZA MUJIKA, S., "Financiación de las Entidades locales de Euskadi en el marco de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-II, enero-abril 2017, p. 475.

financiera y específica claramente que esas funciones competen a las Diputaciones forales. Tanto es así que se indica expresamente que a las Diputaciones forales les compete desarrollar los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales, además de recibir la comunicación por parte de ellas. Señala incluso que, en ejercicio de las facultades de tutela financiera, corresponderá a las Diputaciones forales la aprobación, concretando las reglas necesarias para su formulación, de los planes económico-financieros de sus respectivas corporaciones. Igualmente, prosigue, indicando que de acuerdo con lo previsto en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio comunicarán a las instituciones forales sus cuentas y serán estas instituciones las que acuerden su disolución si así procede en aplicación de la mencionada Disposición.

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en su Disposición Adicional Octava, bajo el título "Régimen especial de los Territorios Históricos del País Vasco en materia municipal", determina que "los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás corporaciones locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la comunidad autónoma".

Por lo tanto, en materia de entidades locales y su tutela financiera se debe tener en cuenta la singularidad vasca amparada y reconocida en la Constitución española, en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en la Ley del Concierto Económico, en la LTH y en la LILE[770].

[770] Véase ATELA URIARTE, A., *El desafío del fortalecimiento de la autonomía…*, *op. cit.,* 2021.

De la misma manera, hay que tener en cuenta las diferentes deliberaciones de la Comisión Arbitral del País Vasco en esta materia[771], ya que estas han determinado la institución titular de las facultades de tutela financiera de las entidades locales, es decir, si les corresponde a las Diputaciones forales o a las instituciones comunes –del Gobierno vasco–, además de ver el alcance de este principio[772]. Esto es, si la tutela financiera se extiende también al ámbito presupuestario de las entidades locales[773], más allá del ámbito tributario.

Así pues, se debe tener en cuenta todo el entramado legislativo, doctrinal, jurisprudencial e institucional vasco que regula la cuestión de la tutela financiera, examinando lo dispuesto en cada uno de ellos sobre este tema.

8.5.2. MARCO JURÍDICO VASCO APLICABLE

El Estatuto para el País Vasco en relación con la tutela financiera de los municipios vascos no señala explícitamente nada, por lo que dicha facultad tutelar debe considerarse incluida en el título genérico "régimen local" al que se refiere el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía. En el artículo se afirma: "La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en el Régimen Local y Estatuto de los funcionarios del País Vasco

[771] Son la Resolución 2/2003 publicada en el *BOPV*, núm. 204, de 20 de octubre de 2003, p. 19791; la Decisión 1/2008 publicada en el *BOPV*, núm. 236, de 10 de diciembre de 2008, p. 30104; la Decisión 3/2012 publicada en el *BOPV*, núm. 115, de 13 de junio de 2012, p. 2692, y la Decisión 1/2016 publicada en el *BOPV*, núm. 206, de 31 de octubre de 2016, p. 4590. a las que se hará referencia en adelante.

[772] Dentro de la Comisión Arbitral del País Vasco tampoco ha sido pacífica la interpretación de la titularidad y alcance de la tutela financiera de las entidades locales, cuestión que, como se verá, ha sido deliberada en cuatro ocasiones y de manera distinta, con distintos argumentos e interpretaciones. LARRAZABAL BASÁÑEZ concluye que cada resolución "a su vez contradecía las anteriores, y todo ello, en medio de un 'baile' de mayorías y votos particulares que cambian según la composición de la Comisión Arbitral en cada coyuntura", en LARRAZABAL BASÁÑEZ, S*., "*Zume hauekin…ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción…, *op. cit.*, p. 38.

[773] Aunque en las sentencias 391/2013, de 26 de junio de 2013 y 6/2014, de 16 de enero de 2014 el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco reconoce la competencia foral para regular el régimen presupuestario de las Entidades locales, los recursos de casación que fueron interpuestos contra esas sentencias ante el Tribunal Supremo niegan que sea una competencia foral en sus SSTS 2939/2013, de 9 de julio de 2015, y 1071/2014, de 14 de julio de 2015. Tras la aprobación de la LILE esta cuestión quedará resuelta al indicar expresamente la norma que las facultades de tutela financiera van más allá del ámbito tributario y abarcan también el sector presupuestario, atribuyéndose las facultades de tutela financiera a los Territorios Históricos.

y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución".

Es decir, todo lo que no sean las bases del régimen local es competencia exclusiva del País Vasco. Así lo señaló el Alto Tribunal en su STC 233/1999, de 16 de diciembre[774], al resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña en contra a Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales y en especial en contra de las competencias sobre Hacienda general, régimen local y administraciones públicas. El Tribunal Constitucional apunta lo siguiente: "la expresión 'régimen local' tiene un carácter globalizador y sustantivo, que, de acuerdo con el art. 9.8 E.A.C., comprende como ámbito material la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluyendo por consiguiente el de las 'haciendas locales'; y ello, claro está, sin perjuicio de las bases que corresponden al Estado". No obstante, la misma sentencia señala que el título competencial prevalente es el de "Hacienda General" del artículo 149.1.14 de la Constitución española y va a ser esta argumentación a la que la Comisión Arbitral del País Vasco se sujetará para dictar su última decisión de 2016.

Por su parte, la Disposición Adicional Segunda de la LTH sostiene que "las Diputaciones Forales, en el ejercicio de las facultades de tutela financiera, que legalmente les corresponden sobre sus Municipios, deberán garantizar, para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por aplicación de la legislación de régimen común sin perjuicio de la facultad de las Diputaciones Forales para efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del Concierto Económico". La literalidad del artículo confirma que la tutela financiera es competencia de las Diputaciones forales, aunque es verdad que la LTH se refería al Concierto Económico de 1981 al hacer esa referencia[775]. ENDEMAÑO ARÓSTEGUI sostiene que,

[774] STC 233/1999, de 16 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 17, de 20 de enero de 2000, p. 41.

[775] Va a ser el texto legal del Concierto Económico de 1981 en donde se incorporarán las facultades de tutela financiera de los municipios como atribución de las Diputaciones forales. De acuerdo con su artículo 45.2, "las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de

imposición y ordenación de los referidos tributos, corresponderán a las respectivas Diputaciones Forales, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Corporaciones Locales vascas inferior al que tengan las de régimen común". De nuevo, pero esta vez en otro texto legal, se incide en la limitación de que esa autonomía no podrá significar un nivel de autonomía inferior a las que tengan las entidades locales de régimen común.

Este artículo mantendrá su redacción, hasta la modificación de la Ley del Concierto Económico llevada a cabo por la Ley 2/1990, de 8 de junio, de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley reguladora de las Haciendas Locales y a la Ley de Tasas y Precios Públicos, y bajo la argumentación que se indica en el preámbulo de esta, que dice lo siguiente: "la nueva regulación del sistema financiero local, y más concretamente del sistema tributario de las Entidades locales, constituye, sin duda, una reforma sustancial del ordenamiento jurídico-tributario del Estado que afecta a algunos de los tributos concertados, y a otros aspectos de la actividad financiera local. Asimismo, también ha sido objeto de reforma el actual sistema de tasas estatales habiéndose creado, en el ámbito de este, la nueva categoría financiera constituida por los precios públicos, reforma esta que también afecta a la concertación actualmente vigente en esta materia. Esta situación obliga, pues, a la adaptación del Concierto Económico al nuevo sistema financiero local y al nuevo sistema de tasas y precios públicos en la medida en que estos sustituyen a los actualmente concertados". Es por ello por lo que se modificará, entre otros, el artículo 45 de la Ley del Concierto Económico.

La nueva redacción del artículo 45 quedó de la siguiente manera: "Las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de imposición y ordenación de los tributos y precios públicos de las Entidades Locales corresponderán a las respectivas Diputaciones Forales, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades Locales Vascas inferior al que tengan las de régimen común". En aquel entonces, los recursos de los municipios por participación en los rendimientos de los tributos del Estado –es decir, los no obtenidos directamente por rendimientos de los tributos locales– se integraban en el Fondo Nacional de Cooperación Municipal y eran distribuidos por el Estado de acuerdo con las normas de reparto que este establecía para ello. Tras la reforma introducida por la Ley 2/1990, el artículo 46 de la Ley del Concierto Económico limitó su ámbito de incidencia a las participaciones en favor de las entidades Locales del País Vasco en los ingresos por tributos no concertados y estableció una regulación que se ha mantenido en el vigente Concierto Económico. Con todo ello trataba de regularse, así, una situación que el Concierto Económico de 1981 no contemplaba, ya que se aprobó antes de que se aprobase la legislación que reformó profundamente el Régimen Local para adaptarlo a la Constitución, garantizando de esa manera la autonomía local y la suficiencia financiera de los entes locales. Tal como recoge ENDEMAÑO ARÓSTEGUI en su obra "la STC 4/1981, de 2 de febrero, había establecido que el régimen de tutela de la Administración del Estado sobre las entidades locales, por razones económicas, era incompatible con el gobierno y administración autónoma de estas entidades. Con carácter general, la misma STC proscribía, como contrarios al principio constitucional de autonomía local, "los controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades Locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otros entes territoriales. Según, el TC la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la "gestión de los intereses respectivos" (de las entidades locales) fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse con otra Administración. La STC 4/1981 ya deja ver con claridad la difícil convivencia del principio de autonomía municipal con el régimen de tutela administrativa sobre los municipios. La Ley 40/1981 trata de acomodar la legislación preconstitucional de régimen local al reconocimiento de la autonomía local en la Constitución (con criterios que no podían diferir de los sentados por la STC 4/1981). A tal efecto, regula un procedimiento para la adopción y eficacia (con su publicación oficial) de los acuerdos municipales de imposición y ordenación de tributos locales, sin la intervención de los delegados de hacienda, cuya sanción era anteriormente un trámite obligado. De este modo, se produce la práctica extinción de las facultades de tutela financiera del Estado sobre los municipios, en materia, entre otras, de imposición y ordenación de tributos locales, presupuestos y cuentas municipales", en ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M., "Alcance y ubicación del título competencial de la tutela…, *op. cit.,* p. 171.

con la aprobación de la Ley del Concierto Económico de 2002, ese precepto carece de aplicabilidad real, puesto que "la Disposición adicional segunda de la LTH atribuye dicha competencia los órganos forales de los territorios históricos, de acuerdo con el Concierto Económico vigente a la fecha de su aprobación. Ahora no existe esta limitación"[776]. Asimismo, cabe decir que entre las facultades de tutela financiera que cita la Disposición Adicional Segunda de la LTH habría que entender incluida la distribución, entre los municipios, de la participación en los ingresos por tributos concertados tal como el artículo 46 de la Ley del Concierto Económico en su versión original estipulaba, aunque es verdad que tras la modificación del Concierto de 1990 no contiene referencia alguna a la ejecución de la distribución de la participación en la recaudación por tributos concertados, entre las entidades locales. No obstante, sí atribuye a las Diputaciones forales la ejecución de la distribución, a las entidades locales de su respectivo Territorio Histórico, de su participación en tributos no concertados.

No obstante, la actual Ley del Concierto Económico no especifica la titularidad sobre la atribución de las facultades de tutela financiera al señalar que "corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco", siendo ello "una de las cuestiones más controvertidas a lo largo de la vigencia del Concierto Económico, no solo con la administración estatal sino entre las propias instituciones vascas"[777]. Será la Comisión Arbitral la que intentará resolver la cuestión, aunque ha quedado zanjada con la aprobación de la LILE.

8.5.3. LAS DECISIONES DE LA COMISIÓN ARBITRAL DEL PAÍS VASCO

La Decisión de la Comisión Arbitral 1/2016[778], de 1 de agosto de 2016, relativa a las cuestiones de competencia 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015 planteadas, respectivamente, por la Diputación Foral de Bizkaia, Juntas Generales de Álava, Diputación Foral de Gipuzkoa y Diputación Foral de Álava, en relación con la

[776] ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M., "La financiación de los Municipios vascos a través de su participación en la recaudación por tributos concertados. Una cuestión competencial no resuelta", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 98, enero-abril 2014, p. 127.
[777] RUBÍ CASINELLO, J.G., "La Financiación municipal en el País Vasco…, *op. cit.,* p. 119.
[778] La Decisión 1/2016 publicada en el *BOPV*, núm. 206, de 31 de octubre de 2016, p. 4590.

"Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco", contradice a la decisión de 2012[779] –que a su vez contradice a la Decisión 1/2008[780] y a la Resolución 2/2003[781]– y concluye que existe (y debe existir)

[779] La Decisión 3/2012 publicada en el *BOPV*, núm. 115, de 13 de junio de 2012, p. 2692.

[780] En la Decisión 1/2008, de 20 de octubre de 2008, del Pleno de la Comisión Arbitral, relativa a cuestiones de competencia planteada por las Diputaciones Forales de Bizkaia y Álava, y por las Juntas Generales de Álava en relación con el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi de 2008 –a lo largo de todos estos años, ha habido dos Anteproyectos de Ley Municipal, de los años 1986 y 1988, que no llegaron ni siquiera a convertirse en proyectos de Ley; dos Proyectos de Ley, de 2008 y 2012, y la LILE, actualmente en vigor– la Comisión entra a valorar si algunos preceptos de ese proyecto de ley vulneran las competencias forales en materia de hacienda local y también llega a reiterar lo dicho anteriormente en la Decisión 2/2003 en relación con las facultades de tutela financiera de las entidades locales.
Esgrime los mismos argumentos utilizados en la Resolución 2/2003, y afirma que la competencia de la tutela financiera de las entidades locales es propia y exclusiva de los órganos forales, aunque sostiene que la financiación municipal como tal, no está atribuida, con carácter de exclusividad, a ninguna institución.
Señala, igualmente, que la Disposición Adicional Segunda 3.1 de la LTH otorga al Consejo Vasco de Finanzas Públicas, la forma de determinar los criterios homogéneos para los procedimientos presupuestarios y contabilidad pública utilizados por las instituciones comunes, aunque se admita con normalidad que un ente no foral pueda entrar a regular, por razones de interés general, como es el fin de la fijación de criterios de homogeneidad entre las haciendas.
Este límite externo a la tutela financiera es evidente, y concluye que la competencia foral no por ello desaparecerá. Por lo tanto, las instituciones comunes, respetando lo básico estatal, pueden intervenir en la determinación del interés general supraterritorial, expuesto con carácter principal y abstracto, que sirva de guía a la actuación posterior concretizadora de los órganos forales; permitiendo, de tal modo, una fundamental libertad de movimientos de los órganos forales y, así, existe la posibilidad de una entrada del Parlamento vasco con el instrumento de una ley que no lesiona las evidentes competencias forales sobre las haciendas locales. La Decisión 1/2008, publicada en el *BOPV*, núm. 236, de 10 de diciembre de 2008, p. 30104.

[781] En la Resolución 2/2003 de 17 de marzo de 2003, adoptada por el Pleno de la Comisión Arbitral, en la Cuestión de Competencia registrada con el núm. 2/2002, planteada por el Gobierno vasco en relación con el Proyecto de Norma Foral Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia, la Comisión llega a la conclusión de que la atribución de las facultades de tutela financiera sobre las entidades locales a las que se refiere el artículo 48.5 de la Ley del Concierto Económico es competencia de las Diputaciones forales y que dentro de esas facultades también se engloban las presupuestarias. Para ello, argumenta lo siguiente:
La tutela financiera no se proyecta solo sobre los aspectos tributarios (o sobre los ingresos de los entes locales, en general), sino también sobre sus disponibilidades de gasto, tal como la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña establece que corresponde a la Generalidad "ejercer las funciones de tutela financiera sobre los entes locales, según lo previsto por la legislación reguladora de las finanzas locales" (art. 179.b); pues bien, tal legislación sobre finanzas locales de Cataluña habrá regular, entre otros aspectos, también el "régimen presupuestario de contabilidad y de control y fiscalización de los entes locales de Cataluña".
Pero es que el propio Tribunal Constitucional en su STC 233/199, de 16 de diciembre, en el fundamento jurídico 4, ocupándose de esta misma cuestión –esto es, de las competencias autonómicas (catalanas) de tutela financiera de los entes locales–, ha interpretado asimismo que "en materia de Haciendas Locales ostentaría en principio la Comunidad Autónoma competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los Entes Locales, a que hace referencia el art. 48.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y la función ejecutiva incluida la inspección conforme al art. 25. 2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña".

Por lo tanto, la Comisión concluye que la regulación de los presupuestos (y materias conexas), junto con la regulación de los ingresos, forma parte inescindible de las Haciendas Locales y sobre ambas también se proyecta la tutela financiera. Además, añade que ello no conlleva, naturalmente, que todo se haya de hacer necesariamente de forma conjunta, puesto que razones de política legislativa pueden aconsejar regulaciones diferenciadas.

Respecto a señalar si la competencia sobre regulación presupuestaria (y materias conexas), es decir la tutela financiera, debe corresponder a las Instituciones Comunes o a los Órganos Forales, adelanta que corresponde a los Territorios Históricos.

Para ello, primeramente, señala la Disposición Adicional Segunda 1 de la LTH, que según la Comisión "expresamente encarga a las Diputaciones Forales uno de los aspectos más importantes de los que conforman la tutela financiera: la garantía de suficiencia económica, esto es, lo referente al nivel de sus ingresos". Trae a colación, igualmente, la perspectiva estatal y señala que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y la Ley estatal de Haciendas Locales salvan la especificidad foral con remisión expresa al Concierto Económico y, más específicamente, a su artículo 48.5.

La Comisión interpreta que, en la materia presupuestaria, como integrante de la tutela financiera sobre las entidades locales, las Instituciones competentes son también las de los Territorios Históricos, señalando que "así resulta lo más coherente con el sistema en su conjunto". Esta interpretación, matiza, que, por otra parte, no supone un indebido desplazamiento de competencia alguna de las Instituciones Comunes, puesto que tal competencia se habría derivado, en su caso, de la cláusula de cierre del art. 6.1 LTH, esto es, si no hubiese sido deducible atribución competencial (explícita o implícita) a los Territorios Históricos y, el Concierto Económico implica el reconocimiento de tal competencia normativa, además de resultar lo más coherente con el sistema en su globalidad.

Recuerda además tres aspectos relevantes: "a) que el Concierto Económico es un mecanismo normativo válido para la actualización del régimen foral; b) que en su proceso de 'concertada' elaboración el Gobierno Vasco no está ausente; y c) que la Ley de Territorios Históricos, entre otras, asume como competencia exclusiva de los Territorios Históricos 'en general, todas las que tengan atribuidas por la Ley del Concierto Económico' (art. 7.a.6 LTH)".

Hace hincapié en que el Concierto va más allá del ámbito tributario, ya que indica que "no se trata, por tanto, de extralimitar las posibilidades de la Ley del Concierto (como parece querer decir el Gobierno Vasco, cuando pretende acotar su contenido a los aspectos exclusivamente tributarios), sino que tal instrumento normativo es un medio apto para solucionar la controversia competencial sobre esta cuestión".

Adicionalmente, trae a colación la Disposición Adicional Tercera de la Ley del Concierto Económico que reconoce competencias forales sobre la actividad presupuestaria municipal y llega a decir que "tampoco resulta una cosa históricamente insólita (al menos, desde la Real Orden de 12 de septiembre de 1853), aunque es cierto que ahora debe tener un alcance y unas limitaciones evidentemente distintas a otros momentos (*mutatis mutandis* puede resultar también de alguna utilidad lo dicho por el Tribunal Constitucional sobre el alcance de las competencias históricamente asumidas en su Sentencia núm. 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 4). Pero encaja con naturalidad en la imagen (cambiante y adaptable) de la foralidad y de las relaciones de las Diputaciones con los municipios, salvados en todo caso –se insiste– los condicionamientos constitucionales (fundamentalmente, el respeto a la autonomía local)".

Finalmente, menciona la Disposición Adicional Segunda 3.1 de la LTH para señalar que, en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública, los entes locales y sus organismos y entidades aplicarán criterios homogéneos a los utilizados por las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, precisamente "en la forma que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas", y este es el requisito que subraya la Comisión, que adquiere su mejor sentido institucional como condicionamiento hacia las Juntas Generales más que hacia el propio Parlamento Vasco, aunque puntualiza que la intervención preceptiva previa del Consejo Vasco de Finanzas no se ha hecho causa en la cuestión de competencia que analiza, por lo que no procede se formule observación alguna a este respecto.

Por lo tanto, tal como se ha señalado al principio, la Comisión atribuye las facultades de tutela financiera de los municipios a las Diputaciones forales, y además sostiene que, dentro de esas facultades, también están incluidas las presupuestarias. Esto significa, a juicio de la Comisión Arbitral, que la regulación de los

concurrencia entre las competencias en materia de tutela financiera que tienen las Diputaciones forales y las instituciones comunes.

Sin embargo, la Decisión 3/2012 relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Juntas Generales del Territorio Histórico de Araba/Álava, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Álava, en relación con el proyecto de Ley Municipal de Euskadi de 2012, provocó un cambio en la postura fijada hasta ese momento[782], para declarar que la competencia de tutela financiera de las entidades locales en materia tributaria

–solamente la regulación y determinación de tributos locales– corresponde a los Territorios Históricos (a las Diputaciones forales) y la competencia de la hacienda local y la materia presupuestaria a las instituciones comunes del País Vasco (al Gobierno vasco).

presupuestos (y materias conexas), junto con la regulación de los ingresos forma parte inescindible de las Haciendas Locales y sobre ambas también se proyecta la tutela financiera.

Hay que señalar que dos vocales miembros de la Comisión emitieron un voto particular respecto a la decisión tomada y sostienen que la competencia para dictar la normativa reguladora de los presupuestos de las corporaciones locales correspondería a las instituciones comunes y que el artículo 48.5 de la Ley del Concierto Económico, interpretado a la luz de la Ley de Territorios Históricos y de su Disposición Adicional Primera, conduce a reconocer la competencia en materia de tutela financiera tributaria sobre las corporaciones locales a los Territorios Históricos y la tutela financiera presupuestaria sobre esos mismos entes a las instituciones comunes del País Vasco.

Sostienen que, a su juicio, la Decisión parte "de un análisis previo metodológicamente inadecuado para resolver acertadamente el problema", en la medida en que "no tiene en consideración de la debida forma el derecho positivo, utiliza inadecuadamente la regulación contenida en otros ordenamientos, regulación que no tiene valor comparativo alguno al partir de una realidad normativa e institucional diferente y porque aprecia equivocadamente el valor del concierto económico como instrumento de reparto interno de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos". La Resolución 2/2003 publicada en el *BOPV*, núm. 204, de 20 de octubre de 2003, p. 19791.

[782] En esta Decisión, también, tres de sus miembros formulan voto particular y concluyen que "la fundamentación la Decisión de la Comisión Arbitral se basa en una relectura de las Decisiones 2/2003 y 1/2008, que constituye un cambio sustancial en su doctrina, basado supuestamente en la línea interpretativa abierta por el voto particular formulado a la primera de las citadas decisiones. Con ello, se pretende justificar una adecuada corrección de la doctrina de la Comisión Arbitral para atribuir a las instituciones comunes competencias que la Decisión 1/2008 declaró, por unanimidad, propias y exclusivas de los Territorios Forales", zanjando que "lo que hace tan solo cuatro años era claro y evidente para todos y cada uno de los miembros de la Comisión Arbitral ahora resulta ser lo opuesto y ello sin que se haya producido cambio alguno en las normas analizadas ni en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido y alcance de las materias competenciales concernidas".

De esta forma, señalaba que la interpretación mantenida hasta ese momento por la Comisión Arbitral sobre la competencia en materia de Haciendas locales y, en concreto, sobre la competencia para regular o determinar los ingresos de los entes locales se asentaba sobre dos elementos de base que no se correspondían con una comprensión adecuada de los elementos normativos y jurisprudenciales.

La Comisión, en su Resolución de 2012, por una parte, y trayendo a colación el voto particular que acompañó a la Resolución 2/2003, señala que esta se asienta sobre la consideración de que no se puede –o no se debe– diferenciar, dentro de las Haciendas locales, a efectos de distribución de competencias, entre el ámbito tributario y el ámbito financiero-presupuestario, y consecuentemente que el conjunto de la competencia en materia de Haciendas locales corresponde a Territorios Históricos, por corresponderles las de carácter tributario y que en relación con la distribución interna de competencias –entre instituciones comunes y Territorios Históricos– en materia de Régimen Local, el EAPV no contiene ninguna disposición que afecte a la regulación de los ingresos de los entes locales.

Afirma que el artículo 37.3 EAPV, al establecer las competencias que corresponden a los Territorios Históricos, por directa disposición estatutaria, hace referencia a varias materias relacionadas con el Régimen Local, pero ninguna referencia a las Haciendas locales y a la regulación de sus ingresos. Tampoco el artículo 41 EAPV contiene referencia alguna a las Haciendas locales, ni los artículos 42 a 45 hacen referencia alguna, ni expresa ni implícita o tácita, a estas. Por tanto, ninguna mención se hace en el EAPV a la atribución de competencia a los Territorios Históricos en materia de Haciendas locales y, más en concreto, para la determinación de los ingresos de los entes locales, con excepción de lo que afecte a los tributos locales como integrantes del sistema tributario a que se refiere el artículo 41 EAPV.

En consecuencia, al margen de las competencias a las que se refiere el artículo 41 EAPV y, por conexión, el Concierto Económico, indica que no hay norma alguna de carácter competencial, dirigida a delimitar los ámbitos de titularidad de los Territorios Históricos,

que atribuya a estos la competencia en el ámbito de las Haciendas locales y, más en concreto, la competencia para regular los ingresos de los entes locales.

Concluyendo, por tanto, que, con carácter general, el Concierto Económico, en relación con el artículo 41 EAPV, solo regula competencias en el ámbito tributario, tal como ha reiterado la jurisprudencia, tanto del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco como del Tribunal Supremo [783] y, por tanto, que, como indicaba el voto particular que acompañó a la Decisión 2/2003 de la Comisión, la diferenciación entre las facultades que corresponden a los Territorios Históricos en el ámbito tributario respecto a los entes locales –tributos locales– y las que le corresponden en el ámbito presupuestario no solo

[783] Así lo explica la Comisión en su Decisión de 2012: "En efecto, esto es lo que pusieron de relieve las Sentencias del TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 25 de octubre de 1999, de 8 de abril de 2002 y de 26 de abril de 2002, que confirmaban las correspondientes Sentencias del TSJPV de 15 de julio de 1994, de 9 de noviembre de 1995 y de 15 de julio de 1994, por las que se anulaban, respectivamente, la Norma Foral 4/1991, de 26 de febrero, del TH de Gipuzkoa, la Norma Foral 9/1991, de 25 de marzo, del TH de Álava y la Norma Foral 2/1991, de 26 de marzo, del TH de Bizkaia, todas ellas, Presupuestarias de las Entidades Locales del respectivo TH. Las Sentencias del TSJPV establecían que los TT.HH. carecen de facultades normativas en el ámbito presupuestario de los entes locales, frente a lo que ocurre en el ámbito tributario, en el que sí disponen de facultades normativas. En concreto, las Diputaciones forales sostenían la pretensión de que, en materia económico-financiera municipal, incluido el ámbito presupuestario y contable, las competencias son de las instituciones forales, en los mismos términos que los previstos en el Concierto Económico en materia tributaria. El Tribunal Supremo afirma, desestimando las pretensiones de las Diputaciones Forales, que esa tesis 'se asienta sobre una forzada interpretación de los preceptos que se invocan infringidos por la sentencia (de instancia) impugnada'; por ello, ratifica que las competencias de los TT.HH. en el ámbito presupuestario de los Entes Locales son meramente ejecutivas, frente a lo que ocurre en el ámbito tributario". LARRAZABAL BASÁÑEZ también hace referencia a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y señala que: "en el mismo sentido, cuando el Territorio Histórico de Álava aprobó la Norma Foral 5/2012, de 16 de abril, de modificación de la Norma Foral 3/2004, Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Álava, fue recurrida por la Abogacía del Estado, pero esta vez, y en primera instancia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sección Primera), en su Sentencia de 26 de junio de 2013, rechazó el recurso e intentó justificar la competencia de los Territorios Históricos en materia de presupuesto de las Entidades Locales, teniendo en cuenta la modificación del Concierto Económico en 2012, posterior a las Sentencias del Tribunal Supremo de 2002. Sin embargo, el Tribunal Supremo no aceptó este criterio del Tribunal Vasco y revocó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en su Sentencia 3413/2015, de 9 de julio de 2015, en la que vuelve a decir que ni la Constitución, ni el Estatuto de Autonomía, ni la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, ni tampoco la Ley del Concierto Económico atribuyen a las instituciones forales la competencia normativa sobre presupuestos locales. Y lo mismo ocurre con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 3592/2015, de 14 de julio que anuló la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera), del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 16 de enero de 2014, en relación con la Norma Foral 11/2012, de 18 de junio, de modificación de la Norma Foral 19/1997, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava", en LARRAZABAL BASÁÑEZ, S*., "*Zume hauekin…ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción…, *op. cit.*, p. 40 y nota de pie núm. 40.

es posible en nuestro ordenamiento jurídico, sino que es exigible, dadas las diferentes facultades que se reconocen a los Territorios Históricos en uno y otro ámbito. Por consiguiente, es el legislador de la Comunidad Autónoma del País Vasco el que podrá decidir sobre la titularidad de esas facultades.

La Comisión llega a decir que, de esta forma, se corrige una anomalía del Concierto de 1981, que se erigía en una norma de distribución de competencias internas del País Vasco, más allá de lo establecido en el artículo 41 del EAPV, restableciendo así la posición central del EAPV en el proceso de mantenimiento y actualización de los derechos históricos, en el sentido que precisaba la STC 76/1988, de 26 de abril, sobre la LTH, al afirmar que la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en cuanto norma fundacional de la Comunidad, "se convierte tanto en norma fundacional de las Instituciones Comunes como en norma de integración y reestructuración (o actualización) de la potestad de autogobierno de los tres Territorios Históricos".

La Comisión, además, lamenta que las facultades de tutela financiera sobre los entes locales ocupan un lugar marginal en nuestro ordenamiento local; se sitúan, fundamentalmente, en el ámbito restringido de algunos tributos; y, en todo caso, son fácilmente susceptibles de entrar en conflicto con la autonomía local, por lo que tendrán un ámbito de despliegue muy limitado, puesto que son unas facultades que no integran en su seno la competencia sobre las Haciendas Locales, de forma general, ni, en concreto, la competencia sobre la determinación de los ingresos de los entes locales.

Así, esas facultades hacen referencia a instrumentos ejecutivos de actuación administrativa que no suponen atribución de potestades normativas; y que, tal y como sugiere el término tutela, hacen referencia a supuestos de autorización de determinados actos especialmente significativos en la garantía de la estabilidad financiera de aquellos.

Por otra parte, respecto a la Disposición Adicional Segunda de la LTH señala que es una Disposición que se sitúa en el ámbito de las facultades de tutela financiera que corresponden legalmente a las Diputaciones forales sobre los municipios de su

respectivo territorio, pero lo establecido en ella no puede constituir el título de atribución de competencia a los Territorios Históricos sobre las Haciendas locales y, en concreto, sobre la determinación de los ingresos de los municipios. Matiza que solo podrá referirse, en general, a los tributos locales y a determinados actos específicos de autorización relativos al endeudamiento y a la estabilidad financiera de los municipios.

Dicha Disposición atribuye a las Diputaciones forales unas facultades de tutela financiera y les impone un fin en su ejercicio –garantizar un nivel de recursos que no sea inferior al que resultare de aplicar la legislación de régimen común–. Dado que las facultades de tutela financiera se despliegan en el ámbito de los tributos locales –cuya regulación, dentro de lo establecido en el Concierto Económico, corresponde, precisamente, a los Territorios Históricos–, la Disposición Adicional Segunda exige, en primer lugar, que las Diputaciones forales –una vez regulados o establecidos los tributos locales– tutelen el ejercicio de la autonomía de los municipios en el ámbito fiscal, en relación con el ejercicio de la autonomía financiera local.

Es decir, vigilen el ejercicio de la autonomía financiera local por parte de los distintos municipios de su territorio en el ámbito de la "imposición y ordenación de los tributos y precios públicos de las Entidades Locales", de forma que garantice que el nivel de recursos obtenido por vía de rendimientos de los tributos locales no sea inferior al que les correspondería por aplicación de la legislación de régimen común. Y ello, igualmente, "sin que (...) pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades Locales vascas inferior al que tengan las de régimen común".

Por lo tanto, zanja la argumentación estableciendo que "la competencia sobre Haciendas Locales y, más en concreto, sobre la regulación y determinación de los recursos de los Entes Locales corresponde a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud del artículo 10.4 del EAPV, salvo la relativa a los tributos locales, siempre dentro de lo dispuesto en el artículo 41 del EAPV y de la LCE y la relativa a las facultades de tutela financiera a ellos vinculadas o aquellas otras que específicamente les atribuyan las leyes, en la medida en que la LTH en relación con el

Concierto Económico no atribuye a los TERRITORIOS HISTÓRICOS. ninguna otra competencia en la materia".

En cambio, la Comisión en su Decisión 1/2016 contradice la Decisión de 2012, y para resolver la cuestión de competencia señala que es necesario comenzar por delimitar el título competencial "Haciendas locales" y, tras ello, determinar, de acuerdo con las reglas de distribución de competencias entre las instituciones comunes y los órganos forales, a cuál se atribuye dicha competencia.

Alude que en su Decisión 3/2012 interpreta que la competencia sobre Haciendas locales, en toda su integridad, es parte integrante del "régimen local" y, por tanto, de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco; sin embargo, indica que, en determinados aspectos relativos a las Haciendas locales, el título competencial prevalente es el de "Hacienda General" del art. 149.1.14 basándose en la ya mencionada sentencia del TC 233/1999, de 16 de diciembre. Trae para ello a colación el fundamento jurídico 31 al afirmar que: "En cuanto que una medida de esta naturaleza (la participación de los entes locales en los ingresos fiscales del Estado) se encuentra indiscutiblemente dirigida a garantizar la suficiencia financiera de las Haciendas locales (artículo 142 CE) (...) la misma ha de incardinarse sin mayores esfuerzos argumentativos (...) en la competencia de la Hacienda General". En el mismo sentido, menciona el fundamento jurídico 6 la STC 237/1992, de 15 de diciembre[784], con cita de la STC 96/1990, de 24 de mayo[785], que declara que "no cabe desconocer la doble competencia del Estado, convergente aquí, sobre la Hacienda general y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (arts. 149.1.14 y 18 C.E.), ya que precisamente el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos estatales, como garantía de su autonomía, hace de tal sistema de dotación de recursos el soporte del funcionamiento de estas Haciendas dentro del conjunto de la Hacienda general y, en consecuencia, lo convierte en un elemento básico de esta".

[784] STC 237/1992, de 15 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 17, de 20 de enero de 1993, p. 27.
[785] STC 96/1990, de 24 de mayo, publicada en el *BOE*, núm. 147, de 20 de junio de 1990, p. 24.

Por tanto, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, y de acuerdo con la interpretación del voto particular emitido en la Decisión 2/2012 de la Comisión Arbitral (apartado 61), sostiene que en el régimen jurídico de las "Haciendas locales", además del título competencial del art. 149.1.18 CE sobre legislación básica de régimen local, concurre también el título "Hacienda General" del art. 149.1.14 y, por lo tanto, subraya que en la materia "Haciendas locales" concurren distintos títulos competenciales, más allá del exclusivo título competencial "régimen local". En este sentido, admite la afirmación de que el título competencial sobre régimen local abarque la materia Haciendas locales "en su integridad", tal y como sostenía la Decisión 3/2012.

Respecto a la distribución interna de competencias –entre instituciones comunes y Territorios Históricos– en materia de Hacienda local, sostiene que la controversia se suscita principalmente en el alcance de la competencia de cada una de las instituciones en esa materia y es preciso, por lo tanto, analizar el alcance de las facultades que integran la tutela financiera de los entes forales sobre los entes locales. Tras hacer una lectura de las Decisiones anteriormente vistas, llega a la siguiente conclusión, que de una forma u otra la Decisión de 2008 adelantaba. Señala que cuando el artículo 48.5 de la Ley del Concierto Económico menciona las instituciones competentes del País Vasco no se refiere exclusivamente a las instituciones comunes, sino que, en la medida en que la competencia sobre Haciendas locales es una competencia compartida, las instituciones comunes serán competentes para ejercer facultades de tutela financiera en el ejercicio de sus competencias, y los Territorios Históricos, en el ejercicio de las suyas. Añade que es preciso señalar que la falta de indicación del órgano competente en el artículo 48.5 no desvirtúa las facultades de tutela financiera de los Territorios Históricos sobre las Haciendas locales y concluye que la referencia a la "tutela financiera" recogida en el art. 48.5 de la Ley del Concierto Económico se debe enmarcar dentro de lo dispuesto en su Disposición Adicional Tercera, que es de especial trascendencia para completar la configuración competencial en el ámbito de las Haciendas locales.

Tras ello, afirma con rotundidad que las facultades de tutela financiera abarcan el ámbito presupuestario, al indicar que "es un hecho innegable que el régimen financiero de los Territorios Históricos, vigente desde el primer Concierto Económico, comprende los aspectos económico-financieros de las Haciendas locales. En este sentido, la Disposición Adicional Tercera del Concierto se configura como una disposición de cierre del proceso de restablecimiento foral en materia económico-financiera" y, "en definitiva, no cabe duda de que entre las facultades de tutela financiera del art. 48.5 LCE se incluye la determinación de la participación en tributos concertados que en cada territorio histórico corresponde a cada una de sus entidades locales".

Se reafirma en su tesis al decir que "es indudable que no todas las atribuciones o facultades de tutela conferidas a los Territorios Históricos están vinculadas al ámbito tributario *stricto sensu*, sino que algunas transcienden dicho ámbito", tal como el legislador estatal se remite a la cláusula subrogatoria del art. 48 para significar que serán los Territorios Históricos (y no las instituciones comunes) los encargados de recibir los informes que exigen la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

Para llegar a expresar esa afirmación con tal rotundidad, entre otros, se basa en la redacción del artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906; en la Disposición Adicional 3ª de la Ley del Concierto; en la Disposición Adicional Segunda apartado. 6 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en el artículo 1.2 y Disposición Adicional Octava del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y en los artículos 117 y 118 de la LILE.

Cierra su argumentación concluyendo que "los TT.HH., en virtud del EAPV y de la LCE serán competentes para establecer normas de procedimiento presupuestario y de contabilidad pública municipal, con los límites derivados de la garantía de un nivel de autonomía no inferior al de las demás Corporaciones Locales, así como de las competencias de la propia Comunidad Autónoma; el legislador vasco podrá establecer principios y dictar normas para una plena articulación de las Haciendas locales con las

Haciendas forales y con la Hacienda General del País Vasco en los distintos ámbitos. Asimismo, podrá regular criterios homogéneos en materia de procedimiento administrativo y contabilidad pública (…) En definitiva, los TT.HH. a través de sus competencias sobre las Haciendas locales inciden claramente tanto en los aspectos de ingreso (tributos locales, participación en tributos concertados) como de gasto (autorizaciones de endeudamiento, informes, regulación de criterios y aprobación de planes económico-financieros...)".

8.5.4. LA LEY 2/2016, DE 7 DE ABRIL, DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

Todas las Resoluciones que se han abordado hasta ahora quedaron en papel mojado con la aprobación de la LILE, puesto que la LILE revolucionó el ámbito local vasco. Por consiguiente, además de articular el panorama local, esta Ley complementó el proceso de la articulación de los tres niveles institucionales existentes y especificó claramente el contenido y alcance de la tutela financiera de las entidades locales vascas.

En este sentido, comparto lo que la Exposición de Motivos de la LILE al final del apartado V señala: "la Ley Municipal de Euskadi se configura, por tanto, como una pieza esencial que, en nuestra opinión, debe formar parte integrante del 'núcleo duro' del sistema institucional vasco y, en consecuencia, ha de ser considerada como una ley que, tras el Estatuto de Gernika y junto con la denominada 'Ley de Territorios Históricos', cierra el círculo de institucionalización interna de Euskadi". BAZAKO y ETXANOBE sostienen que "la aprobación de dicha Ley permite que el legislador vasco, por primera vez, y en razón de las excepciones forales y autonómicas que se prevén en dicha ley, pueda articular un sistema propio de régimen local y absolutamente diferenciado del que se pueda articular en el resto del Estado salvo en la Comunidad Foral de Navarra. En definitiva, un sistema de régimen local que descanse sobre dos columnas: un sistema de competencias y otro de financiación cualitativamente diferente del vigente en el régimen común"[786].

[786] BAZAKO ATUTXA, P., y ETXANOBE LANDAJUELA, E., "Ley municipal de Euskadi: ¿esta vez sí?", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 8, enero-junio 2015, p. 74.

En el mismo sentido se refiere RUBÍ CASINELLO al subrayar lo que la LILE ha supuesto para el entramado institucional vasco. Afirma que "la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) ha venido a colmar esta carencia de nuestra arquitectura jurídica y a aportar claridad al marco económico-financiero en que la actividad de nuestros entes locales debe desenvolverse, previendo la imprescindible presencia de los municipios vascos en los órganos y en los procesos de toma de decisiones que les afecten directamente, para dejar de ser unas administraciones sometidas a un grado de tutela no siempre respetuosa con las relevantes funciones que les corresponden y no siempre compatible con un auténtico respeto por la autonomía local que los municipios deben tener garantizada"[787].

LARRAZABAL BASÁÑEZ incluso ha llegado a decir que esta ley actualiza los derechos históricos al decir que "la LILE es también una Ley actualizadora de un derecho histórico vasco, el relativo al régimen municipal foral, en la línea de lo que establece el párrafo segundo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución. El propio apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley hace una detallada exposición de las fuentes de las que esta bebe y en las que se apoya. Y, por resumirlo brevemente, explica cómo el sistema municipal foral vasco, consustancial al régimen foral, quedó abruptamente arrumbado por el Real Decreto de 29 de octubre de 1841 y, que tras la completa abolición foral en 1876, el municipio vasco intentó ir diferenciándose poco a poco del municipio de régimen común al amparo de las facultades económico-administrativas derivadas del régimen de Concierto Económico"[788].

Como se ha podido ver anteriormente, estas facultades económico-administrativas estarán subsumidas en las facultades de tutela financiera de las entidades locales que la LILE, con claridad, va a identificarlas y atribuirlas a los Territorios Históricos, dando fin a los vaivenes que todo ello ha producido entre las distintas administraciones vascas. En este sentido, afirma LARRAZABAL BASÁÑEZ que la LILE ha constatado que lo adecuado para "acabar con la incertidumbre, era dotar de cobertura jurídica a los Territorios

[787] RUBÍ CASINELLO, J.G., "La Financiación municipal en el País Vasco…, *op. cit.,* p. 111.
[788] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S*., "*Zume hauekin…ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción…, *op. cit.*, p. 34.

Históricos, dándoles competencias normativas para regular las materias relativas al endeudamiento, presupuestos y contabilidad de las Entidades Locales"[789].

Pues bien, para llevar a cabo todo ello, la LILE se estructura en nueve títulos específicos, así como en siete Disposiciones Adicionales, trece Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y cinco Disposiciones Finales.

Lo relativo al modelo de distribución de recursos y a la financiación municipal se regula en el título IX de la Ley, que a su vez se divide en dos capítulos. La Exposición de Motivos explica muy bien lo que en este título se puede encontrar y que se analizará detalladamente en adelante, ya que es el tema central de esta tesis en lo que concierne a la tutela financiera de las entidades locales.

Explica que "esta regulación es, sin duda, una de las características más distintivas que ofrece la Ley de Instituciones Locales de Euskadi en relación con el resto de leyes tanto estatales como autonómicas que tratan del régimen local. La Ley de Instituciones Locales de Euskadi huye, por tanto, de disociar competencias y financiación, pues su punto de partida es ciertamente el contrario: una ley que regule el gobierno local en Euskadi debe aunar ambos planos. En efecto, dadas las peculiaridades económico-financieras derivadas del propio Concierto Económico y de la regulación recogida en el propio Estatuto de Autonomía, no solo es conveniente sino también necesario incorporar una serie de principios y reglas en materia de financiación local, sin perjuicio de reconocer expresamente las importantes competencias que sobre ese ámbito material ostentan los Territorios Históricos vascos en el marco institucional propio, pero que deben enmarcarse asimismo en el trascendental papel que cabe asignar al Consejo Vasco de Finanzas Públicas en estas y en otras materias vinculadas con la dimensión económico-financiera, con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera".

Por su parte, el primer capítulo versa sobre las disposiciones generales en las que se prevén los principios de la hacienda local vasca, así como la regla de que la financiación municipal, donde se incide en que será incondicionada, sujetando la financiación

[789] *Ibid.*, p. 42.

condicionada –que siempre tendrá naturaleza excepcional– a una serie de requisitos. Asimismo, se incorporan reglas relativas, entre otras cosas, al régimen presupuestario, al régimen de endeudamiento y a la contabilidad.

Por otra parte, el capítulo II tiene por objeto la financiación de los municipios vascos y las demás entidades locales. Y, como veremos, en la regulación de esta materia, tal como señala la Exposición de Motivos, la Ley se inclina por la opción más prudente a la hora de conciliar los intereses de los diferentes niveles de gobierno existentes en la Comunidad Autónoma.

De hecho, en los artículos 110, 115 y 116 del título IX de la Ley se hace referencia explícita a la tutela financiera de las entidades locales, poniendo fin a la incertidumbre e inseguridad jurídica que esta cuestión acarreaba a las instituciones vascas en los casi últimos 15 años.

El artículo 110 nos habla de que la actuación de las haciendas locales vascas se llevará a cabo de acuerdo con unos principios. Serían los siguientes:

En primer lugar, sostiene que las entidades locales vascas tienen autonomía financiera (en el capítulo sexto de esta tesis se ha realizado un exhaustivo análisis de este principio) y que se concretará en el ejercicio de las potestades de ordenación y gestión en materia económico-financiera y presupuestaria, sin perjuicio de las competencias que sobre estas materias tienen los órganos forales de los Territorios Históricos.

Además, señala que las entidades locales vascas deberán cumplir con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que conllevará el cumplimiento de los requerimientos que se establezcan en materia de déficit público, deuda pública y regla de gasto, de acuerdo con la legislación general en relación con esta materia y, en particular, de conformidad con la normativa específica que al efecto aprueben los órganos forales de los Territorios Históricos. La remisión explícita que se hace a la normativa específica que para ello aprueben los órganos forales, zanja de una vez por todas, la regulación del marco normativo local que, hasta la aprobación de la LILE, hemos visto, no estaba del todo solucionada. De esta forma, la titularidad y contenido de las

facultades de tutela financiera a ejercer sobre los entes locales vascos queda resuelta en favor de los órganos forales. No olvidemos que la LILE es una ley emanada del Parlamento vasco y que esta institución es la que explícitamente ha marcado el nuevo rumbo del principio financiero de la tutela, aunque en los vaivenes que han existido con las normas presupuestarias aprobadas por los Territorios Históricos y leyes o proyectos municipales anteriores, tal como ha quedado patente en las Decisiones de la Junta Arbitral del País Vasco a las cuales se ha referido anteriormente, el Parlamento vasco ha sido un acicate, con el Gobierno vasco, en la defensa de que la tutela financiera de las entidades locales era atribución de las instituciones comunes y que no englobaban el ámbito presupuestario.

En segundo lugar, habla del principio de suficiencia financiera (no olvidemos que es un principio recogido en el artículo 142 de la CE), que implica la disponibilidad por parte de las haciendas locales de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias atribuidas por la LILE, así como por otras leyes del Parlamento vasco o normas forales de los Territorios Históricos. Recordemos que la Exposición de Motivos de la LILE en su apartado I nos indica para qué son las competencias atribuidas a las entidades locales. Así se refiere a la función que tiene la LILE: "dotar a los municipios vascos de un marco jurídico propio que les dé estabilidad y les permita ejercer su autogobierno y cumplir con su finalidad principal, que no es otra que la de atender a las demandas de la ciudadanía en su condición de administración más próxima a ella".

Es así, que la LILE en su artículo 112 establece que la ley o norma foral que atribuya competencias propias a los municipios, además de dar cumplimiento a las previsiones contenidas en el artículo 18, deberá determinar, en todo caso y de forma simultánea, los medios de financiación necesarios que garanticen su cumplimiento o la prestación de los citados servicios. Asimismo, a efectos de garantizar los principios de autonomía, estabilidad, sostenibilidad y suficiencia financiera de los municipios y demás entidades locales vascas, la memoria económica que acompañe a los proyectos de ley o de norma foral nos dice que deberá contener un análisis del impacto que, en su caso, pueda producir la asunción de tales servicios sobre las haciendas de las entidades locales.

Finalmente, los proyectos de ley o de norma foral irán acompañados de un informe del departamento competente en materia de hacienda del Gobierno vasco o de la diputación foral correspondiente, sobre el cumplimiento de los principios expuestos anteriormente.

El artículo 18, se repite (más bien se podría decir que el artículo 112) y señala que las leyes y normas forales que atribuyan competencias propias a los municipios deberán recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de ellos, sin que tal situación conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas en su totalidad, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, previa consulta evacuada al efecto.

Finalmente, el artículo 110, se cierra fijando que las haciendas locales vascas actuarán de conformidad con los principios de legalidad, transparencia, objetividad, economía, eficacia, eficiencia, control, unidad de caja y racionalidad en la gestión de sus recursos y que ejercerán sus atribuciones de forma coordinada, solidaria y con corresponsabilidad con la Hacienda General del País Vasco y las haciendas forales de los Territorios Históricos.

Por su parte, los artículos 115 y 116 [790] regulan el régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad y los planes económico-financieros de las entidades locales, respectivamente.

Se indica que las entidades locales y sus organismos autónomos, entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, fundaciones y consorcios dependientes, podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, así como aquellas operaciones financieras accesorias destinadas a asegurar, disminuir o diversificar su

[790] RUBÍ CASINELLO sostiene que "los artículos 115 y 116 LILE atribuyen, por un lado, a las normas que aprueben los Órganos forales de los Territorios Históricos la competencia para regular el régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad de los sectores públicos de las Entidades locales, así como el marco en el que las Entidades locales y sus organismos autónomos, entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, fundaciones y consorcios dependientes podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades y, por otro, a las Diputaciones Forales el ejercicio de las facultades de tutela financiera", en RUBÍ CASINELLO, J.G., "La financiación municipal en el País Vasco…, *op. cit.,* p. 113.

riesgo o coste, siempre, eso sí, cumpliendo los términos en que se regule por las normas que aprueben los órganos forales de los Territorios Históricos.

Además, a los efectos de una plena articulación de las haciendas locales con las haciendas forales y con la Hacienda General del País Vasco, se obliga a que las operaciones de crédito de plazo superior a un año que deseen concertar los municipios y demás entidades locales vascas se coordinen y armonicen con las de los Territorios Históricos y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. A tal efecto, las diputaciones forales remitirán un informe anual con el resumen de las operaciones de crédito concertadas por los municipios y demás entidades locales, en sus respectivos territorios, al Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

Por su parte, el régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad de los sectores públicos de las entidades locales se regulará por las normas que aprueben los órganos forales de los Territorios Históricos. Así, las entidades locales y sus organismos autónomos, entes, sociedades y fundaciones tendrán que aplicar criterios homogéneos a los utilizados por las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública, con el fin de obtener, a efectos informativos, la consolidación de todo el sector público vasco.

Así mismo, la LILE en el artículo 116 establece que las facultades de tutela financiera y, en relación con estas, las atribuciones en materia de asistencia técnica, seguimiento y evaluación de los planes económico-financieros que aprueben los municipios o, en su caso, la propia Diputación como consecuencia del incumplimiento de los objetivos anuales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, serán asimismo ejercidas por las Diputaciones forales en los términos previstos en la normativa estatal o foral que sea de aplicación, así como de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley. Es decir, la LILE, claramente señala que los planes económico-financieros que deban presentarse por parte de las entidades locales para cumplir con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera hay que exponerlos en las Diputaciones forales, ya que estas tienen atribuida la facultad de tutela financiera.

Estos planes económico-financieros identificarán las causas de desviación y las medidas que permitan retornar al cumplimiento de los objetivos, e incluirán medidas que sean proporcionadas a la desviación, en su caso, de los objetivos de déficit, deuda pública o regla de gasto, de conformidad con los umbrales o criterios que, mediante acuerdo, se establezcan por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas en ejercicio de sus competencias en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Así pues, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas podrá definir, mediante acuerdo, cuáles son los umbrales de desviación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que, debido a su limitada cuantía o reducido peso porcentual sobre el volumen presupuestario, de deuda o de gasto público, no conllevarán en ningún caso medidas adicionales que afecten a la cartera de servicios municipales, ni obliguen a la gestión compartida de los servicios públicos por parte de otra instancia o entidad o requieran la racionalización de estructuras organizativas de entidades locales o instrumentales. En este sentido, GALDEANO LARIZGOITIA y ZURUTZA MUJIKA sostienen que la literalidad de este artículo, cuando habla de los umbrales de desviación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se aleja de la literalidad de la LRSAL al indicar que "la LILE da un paso más y deja entrever un margen para flexibilizar la aplicación de los objetivos de déficit y deuda pública en las Entidades locales vascas"[791]. En este sentido no hay que olvidar que el Gobierno central, como consecuencia de las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia originada por la COVID-19 y la invasión de Ucrania, ha dejado sin efecto las reglas fiscales para 2020, 2021, 2022 y 2023. Es decir, tal como se ha sostenido en otras ocasiones, los objetivos de estabilidad, regla de gasto y de deuda pública no son aplicables para las Comunidades Autónomas ni a las entidades locales en esos ejercicios.

Para finalizar este capítulo, cabe añadir que las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Gipuzkoa, Bizkaia y Araba/Álava, respectivamente, como se ha visto en el anterior capítulo, han aprobado las Normas Forales 1/2013, 5/2013 y 38/2013 con tal

[791] GALDEANO LARRIZGOITIA, I., y ZURUTZA MUJIKA, S., "Financiación de las Entidades locales de Euskadi en el marco de la Ley 2/2016…, *op. cit.,* p. 479.

de garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Entidades locales de sus territorios.

En estas Normas Forales se hace referencia al artículo 48 de la Ley del Concierto Económico para señalar que la competencia de la tutela financiera de las entidades locales es atribución de las Diputaciones forales. Bizkaia justifica su capacidad para ello, señalando el artículo 7 de la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento de las instituciones forales del Territorio Histórico de Bizkaia, que atribuye a las Juntas Generales de Bizkaia la competencia para la aprobación del régimen general de tutela financiera de las entidades locales.

Por su parte, Gipuzkoa también hace lo mismo en virtud de los artículos 8 y 9 de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, pues corresponde a las Juntas Generales la regulación mediante Norma Foral del régimen de tutela financiera de las entidades locales de Gipuzkoa, y Araba/Álava se refiere al artículo 6 de la Norma Foral, de 7 de marzo de 1983, sobre Organización Institucional del Territorio Histórico de Álava, que afirma que corresponde a las Juntas Generales la regulación del régimen general de tutela financiera de las corporaciones locales para justificar su actuación en esta materia.

Todas estas Normas Forales atribuyen las facultades de tutela financiera sobre las entidades locales a las respectivas Diputaciones forales.

CAPÍTULO IX. EL CUPO COMO CONTRIBUCIÓN DEL PAÍS VASCO A LAS CARGAS DEL ESTADO NO ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

9.1. INTRODUCCIÓN

El artículo 41.2 d) del Estatuto para el País Vasco estipula que la aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma. Esta referencia, igualmente, se hace en el artículo 49 de la Ley del Concierto Económico y parece lógico que sea así, ya que reside en los Territorios Históricos la competencia para la recaudación de los tributos, siendo luego el sistema interno de distribución de recursos entre las diferentes instituciones del País Vasco el que determine la contribución de cada Territorio.

Por su parte, el artículo 48.4 de la Ley del Concierto Económico señala que el País Vasco contribuirá a las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma en la forma que se determine en el Concierto Económico.

En este sentido, tal como al principio de la tesis se ha referido, cabe indicar que la aportación que actualmente se hace desde el País Vasco es única (así lo impone el citado artículo 41.2 d) del EAPV que dice que es "global") y no como se hacía hasta la promulgación del Concierto Económico de 1981, que consistía en pagos separados e individualizados por parte de las Diputaciones forales hacia el Gobierno central, siendo la Comunidad Autónoma del País Vasco la Administración que asume todas las responsabilidades respecto al abono o no de esa aportación ante el Gobierno central.

El EAPV, por su parte, delimita las competencias de gasto y de ingreso de las distintas administraciones vascas y regula, igualmente, las relaciones tributarias entre el País Vasco y el Estado. Los ingresos, en general, los tienen los Territorios Históricos en virtud del Concierto Económico y son los que permiten la financiación de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma, aunque la Comunidad Autónoma, como se ha señalado anteriormente, también dispone de los recursos que la LOFCA estipula en la medida en que no contradigan lo previsto en la Ley del Concierto Económico, además de los que se contemplan en el artículo 42 del Estatuto.

Los gastos son asumidos por el Gobierno vasco, los Territorios Históricos y los ayuntamientos sin que el Estatuto de Gernika ni la Ley del Concierto asignen la capacidad de gasto para ellos y sin especificar qué competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco pertenecen al Gobierno vasco y a las Diputaciones forales, salvo el núcleo propio que se establece en el artículo 37.3 del Estatuto que regula las materias sobre las que los Territorios Históricos tienen competencias exclusivas[792].

Por lo tanto, este diseño institucional es incompleto[793] y hay que tener en cuenta también lo que la LTH y la LILE estipulan en relación con ordenar las relaciones financieras dentro de la Comunidad Autónoma.

La LTH concreta la distribución interna de competencias de la que depende la ordenación del gasto. En el lado de la ordenación de los ingresos, se ocupa de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas Forales de los Territorios Históricos y crea, para la distribución de recursos entre unas y otras, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, basándose en los principios de paridad, colaboración y solidaridad. En su seno se acuerdan las aportaciones de las Diputaciones forales al Gobierno vasco como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco, tal como señala, también, el artículo 42 del Estatuto de Gernika y la Ley de Aportaciones.

[792] Así establece el artículo 37.3 del Estatuto: "En todo caso tendrán competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en las siguientes materias: a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones. b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos. c) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales. d) Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales. e) Régimen electoral municipal. f) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto o que les sean transferidas".

[793] JIMÉNEZ ASENSIO califica el Estatuto como "norma de institucionalización incompleta", en JIMÉNEZ ASENSIO, R., "El sistema de fuentes del derecho de la…, *op. cit.,* p. 133. LARRAZABAL BASÁÑEZ sostiene que el Estatuto es "un mecanismo abierto y flexible", en LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "¿26 años no es nada…? Luces y sombras en la distribución de competencias entre Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de sus Territorios Históricos", *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 87-88, 2010, p. 711.

Por su parte, la LILE aborda la financiación de los municipios vascos y las demás entidades locales y ayuda a conciliar los intereses de los diferentes niveles de gobierno existentes en la Comunidad Autónoma (instituciones comunes, Territorios Históricos y municipios).

Como se ha dicho, el Concierto Económico provee a la Comunidad Autónoma del País Vasco –a los Territorios Históricos–, a diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas de régimen común, de la totalidad de los recursos que tiene una Hacienda Pública, la recaudación de los tributos en el territorio vasco, excluyendo solamente[794] hasta este momento, los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Con lo recaudado, las administraciones vascas tienen que financiar las competencias asumidas y efectuar una aportación en contraprestación a los gastos que el Estado sigue realizando y que no son competencias transferidas y asumidas por el País Vasco. A estos gastos se los denomina cargas no asumidas y a la aportación que se realiza en favor del Estado para sufragar esas cargas se le denomina cupo. Más adelante se verá cómo y con qué parámetros se calcula el cupo[795].

Las competencias que tiene asumidas el País Vasco no se corresponden con las que, en teoría, aplicando el techo competencial previsto en el Estatuto, le corresponderían. Esto es debido a que es necesario el traspaso de los medios personales, materiales, económicos, etc. Es decir, hasta que no se produzca su transferencia, las gestiona la Administración del Estado y, por lo tanto, estas también serían cargas no asumidas por

[794] La Ley del Concierto Económico de 1981 excluía de la recaudación que tenían los Territorios Históricos los tributos que integraban la Renta de Aduanas, los que se recaudaban a través de Monopolios Fiscales y la imposición sobre alcoholes, siendo su regulación, gestión, inspección, revisión y recaudación competencia exclusiva del Estado.

[795] "El sistema de financiación foral goza de un notable arraigo en el País Vasco y Navarra, donde se considera pieza esencial del autogobierno, pero ha recibido numerosas críticas en la literatura hacendística por su opacidad y por sus resultados financieros, que algunos autores consideran poco razonables". En DE LA FUENTE, A., "Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco…, *op. cit.,* p. 54.

el País Vasco[796]. Así pues, estas cargas variarán en función del nivel competencial asumido efectivamente[797].

Una vez realizada una breve mención de cómo funciona el sistema de ingresos y gastos que tiene la Comunidad del País Vasco en su conjunto, es importante abordar el concepto de cupo para proceder, posteriormente, a analizar cómo se calcula y ver los parámetros que se incluyen para su cálculo y así dar una cifra concreta.

Igualmente, como se verá más adelante, la determinación y cuantificación del cupo líquido de los años que van desde el cupo base de 2007 a los cupos 2008-2016 no fueron acordados hasta la reunión de la Comisión Mixta del Concierto de 17 de mayo de 2017, poniendo así punto final a una de las épocas más conflictivas que se vivieron en las relaciones financieras entre el País Vasco y el Estado a consecuencia de la liquidación de los cupos de los ejercicios mencionados.

9.2. EL CONCEPTO DE CUPO

Tal como se ha indicado anteriormente, el cupo es la aportación del País Vasco al Estado como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esto condiciona la capacidad de gasto de la que disponen las instituciones vascas para ofrecer los distintos servicios públicos a su ciudadanía y también para hacer frente a sus obligaciones financieras. Esto es así, porque, de toda la cantidad recaudada por las Diputaciones forales, se resta el cupo a abonar, aunque esta cantidad no depende de la recaudación de las haciendas vascas, como se verá en adelante. No hay una participación del Estado en los ingresos o en la gestión tributaria vasca –principio de riesgo unilateral–, sino una aportación vasca a las cargas generales del Estado –principio de capacidad–.

[796] La Ley del Concierto Económico de 1981 en su artículo 50.1 indica qué se entiende por carga no asumida por el País Vasco al señalar que el ejercicio de la competencia tiene que ser asumida efectivamente por el Estado.

[797] Para ahondar más en el tema, véase GOBIERNO VASCO, *Informe sobre actualización de las transferencias pendientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2017.

El sistema de Concierto Económico provee a las instituciones vascas (a los Territorios Históricos en primera instancia y tras las aportaciones de estos al Gobierno vasco y a los ayuntamientos) de la totalidad de los recursos públicos que tiene una hacienda pública. No obstante, el nivel competencial del País Vasco (los gastos) es inferior a los ingresos que obtiene de sus tributos, por lo que su capacidad financiera es mayor que el gasto inherente a su techo competencial. Por consiguiente, se puede decir que el País Vasco obtiene un "exceso" de recursos respecto a las competencias y gastos que desarrolla, siendo el cupo el mecanismo articulado para equilibrar ese exceso y teniendo el País Vasco que hacer, de esa manera, frente a las cargas que no asume.

Sin embargo, el importe de cupo a abonar no depende de ninguna manera de la cantidad resultante de restar al gasto en las competencias asumidas por el País Vasco la recaudación que obtiene el País Vasco por sus tributos.

El País Vasco contribuye al Estado en función del principio de capacidad que representan los territorios vascos en el conjunto del Estado. Es decir, la captación de los recursos para hacer frente al gasto público de las administraciones se hace en función de la capacidad que tienen los contribuyentes, debiendo pagar más el que más recursos tiene, tal como el artículo 31 de la CE establece, y reasignando el gasto público en función de las necesidades que la ciudadanía tiene.

El parámetro habitual que mide la capacidad de pago de los contribuyentes es la renta. Por lo tanto, los vascos y las vascas contribuyen al Estado en función de su renta relativa por su peso económico en el Estado.

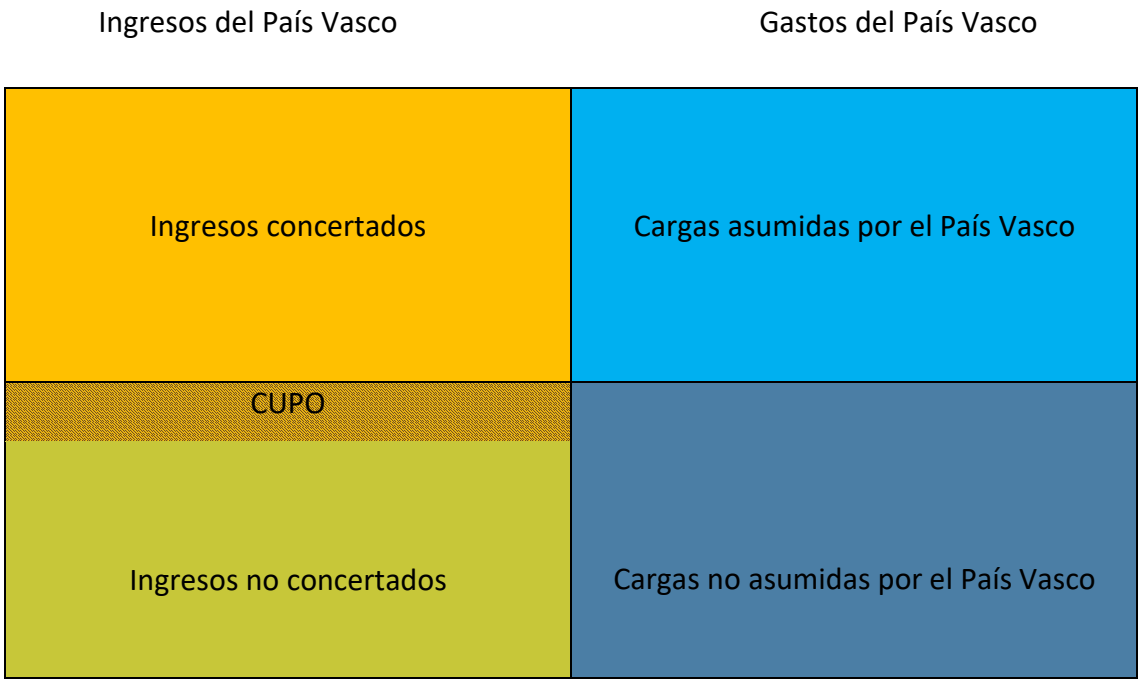
La diferencia con respecto al territorio común radica en que en este último las administraciones públicas se financian, mayormente, mediante las aportaciones que el Estado realiza a su favor en aplicación de la LOFCA como se ha podido observar en el capítulo cuarto de esta tesis. Sin embargo, en el País Vasco, y, en virtud del Concierto Económico, las Diputaciones forales recaudan los tributos de acuerdo con el principio de capacidad, y abonan al Estado, en concepto de cupo, la cantidad que le corresponde por las cargas no asumidas por el País Vasco.

El sistema de régimen común es totalmente diferente al sistema vasco, ya que, en aquel, el Estado recauda los tributos a través de la Hacienda Pública, y reasigna los recursos aplicando el principio de necesidad. Este principio determina los parámetros para medir las necesidades que las distintas administraciones tienen para hacer frente a su gasto público y, por ello, reciben cantidades del Gobierno central en función de las necesidades que tengan. Sus haciendas son de transferencia.

Por su parte, tal como se ha indicado en diferentes ocasiones, el sistema tributario y financiero vasco se basa en el principio de capacidad, ya que el País Vasco paga en función de su capacidad de renta, y, además, el sistema es de riesgo unilateral, puesto que una bajada de la recaudación no es compensada por parte del Estado ni existe por ello una merma a la hora de abonar el cupo correspondiente. Por lo tanto, si hay una caída de la recaudación de los tributos, las arcas públicas vascas perderán financiación, ya que entre todas las administraciones vascas (riesgo compartido) deberán hacer frente al pago del cupo estipulado de antemano para el año base del quinquenio y dispondrán de menos recursos para atender otros gastos públicos. Por contra, una subida de la recaudación de los tributos concertados es beneficiosa para las administraciones vascas, ya que el cupo a abonar, en el año base del quinquenio, tampoco varía, pudiendo así estas utilizar más recursos para sufragar sus gastos públicos.

Como consecuencia, la contribución que hace el País Vasco por las cargas no asumidas se realiza mediante el cupo y este no responde al gasto real del Estado en competencias no asumidas realizado en Euskadi. Así pues, la primera magnitud que debemos tener en cuenta es el cupo bruto que se calcula por aplicación del porcentaje de contribución del 6,24% a esas cargas no asumidas. Como ha señalado MONASTERIO ESCUDERO, el cupo bruto "es seguramente la magnitud clave del sistema foral, puesto que indica cuál debe ser la aportación de la Hacienda foral a la Hacienda central"[798].

[798] MONASTERIO ESCUDERO, C., "Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?", *Hacienda Pública Española, Revista de Economía Pública*, núm. 192, 1-2010, p. 70.



*Concepto teórico que no se corresponde con el gasto real del Estado en el País Vasco.

9.3. LA DETERMINACIÓN DEL CUPO DEL AÑO BASE

El artículo 50 de la Ley del Concierto Económico establece que, mediante Ley votada por las Cortes Generales, y previo acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico, se procederá a determinar la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir en el quinquenio[799], así como a aprobar el cupo del año base. BILBAO GARAI, al hablar de las leyes quinquenales, concluye que "estas leyes adquieren, por tanto, un papel sustancial en la articulación del modelo diseñado en el concierto, configurándose como el elemento clave que garantiza unas relaciones financieras estables con el Estado. Constituyen un punto obligado de encuentro, cada cinco años, y son el instrumento adecuado para acomodar y adecuar, a las circunstancias de cada momento, el conjunto de relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco"[800].

[799]España. Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, publicada en el *BOE*, núm. 316, de 29 de diciembre de 2017, p. 129564.

[800] BILBAO GARAI, J.M., "Las leyes quinquenales de cupo: Concierto y Convenio Económico", *Jornadas de Estudio Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, Eusko Ikaskuntza, núm. 18, 2002, p. 75.

El cupo de los años siguientes se actualiza por aplicación de la metodología contenida en la Ley quinquenal y esta Ley es aprobada, primeramente, por la Comisión Mixta del Concierto Económico y, después, por las Cortes Generales, siendo posible modificar en dicha Ley los principios que configuran la metodología de determinación del cupo, cuando las circunstancias que concurran y la experiencia en su aplicación así lo aconseje[801].

Sobre la metodología para la determinación del cupo cabe decir que la doctrina no es pacífica. Algunos autores, como MONASTERIO ESCUDERO o ZUBIRI ORIA, la han criticado duramente. MONASTERIO ESCUDERO ha llegado a decir que "la opacidad del mecanismo de acuerdos y la falta de publicación de liquidaciones detalladas, impide conocer la razón de un comportamiento tan anómalo"[802] en referencia al porcentaje del gasto a deducir por las competencias asumidas por el País Vasco. ZUBIRI ORIA, por su parte, ha indicado incluso que "en la práctica, el cálculo del cupo es bastante opaco. En las leyes quinquenales se da una cifra global de valor de las competencias asumidas y otra de los ingresos no concertados en el año base, pero no se detalla cómo se ha obtenido esa cifra y, mucho menos, qué competencias se consideran asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco. De esta forma no parece haber ninguna lista pública de competencias asumidas"[803].

Por otra parte, ZUBIRI ORIA y VALLEJO ESCUDERO, intentan demostrar en una de sus obras las ventajas que el sistema de Concierto tiene para las administraciones vascas, en comparación a las administraciones del territorio común y hablan de las "posibles ganancias de capacidad que generan"[804].

Para saber cómo se calcula el cupo hay que tener en cuenta los conceptos que a continuación se analizarán, conceptos que además de mencionarse en la Ley del

[801] Los principios generales de la metodología para la determinación del Cupo, como se verá, quedan recogidos en los artículos 52 y siguientes de la Ley 12/2002, de 23 de mayo.
[802] MONASTERIO ESCUDERO, C., "Federalismo fiscal y sistema foral…", *op. cit.,* p. 59-103.
[803] ZUBIRI ORIA, I., "Un análisis del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis", *Papeles de Economía española*, núm. 143, 2015. p. 211.
[804] ZUBIRI ORIA, I., y VALLEJO ESCUDERO, M., *Un análisis metodológico y empírico del sistema del cupo*, Fundación BBV, 1995, Madrid, p. 8.

Concierto, también están reflejados en la Ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco. Esto se debe a que la Ley del Concierto es la que establece los principios generales de determinación del cupo, mientras que la Ley de Cupo establece la metodología concreta para señalarlo, siendo quinquenal y renovable cada cinco años.

Analizando estos conceptos se procurará dar las claves para calcular el cupo correspondiente al año base de un quinquenio.

9.3.1. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO: GASTOS

Si el cupo consiste en la aportación que el País Vasco hace al Estado como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco, la base de todo radica en los gastos totales (G) del Gobierno central. A tal fin, se deben tener en cuenta los gastos que se reflejan en los Presupuestos Generales del Estado. Un dato que está en función de factores exógenos a la Comunidad Autónoma del País Vasco que nada puede incidir en el contenido de los Presupuestos Generales del Estado. Este elemento es destacado, igualmente, en la sentencia del TJCE de 11 de septiembre de 2008 y afecta al riesgo unilateral del País Vasco, como se expone a continuación.

Un incremento o una disminución de esos gastos tienen un efecto notable a la hora de pagar el cupo. Su aumento hará que, de partida, por lo menos, el cupo a abonar sea mayor que si las necesidades de gasto del Estado fueran menores. Es por lo que la política económica y fiscal llevada a cabo por el Gobierno central tiene consecuencias en la cantidad del cupo al que tienen que hacer frente las administraciones vascas. Una política económica y fiscal expansiva[805] del Gobierno central en el año base del cálculo del cupo hará aumentar el gasto, con las consecuencias negativas que ello acarrea a las administraciones vascas, ya que el cupo a abonar será mayor siempre y cuando esos gastos sean cargas no asumidas por el País Vasco. Por el contrario, si el Gobierno central

[805] Se entiende por política económica y fiscal expansiva el criterio de política fiscal que tiene por rasgos generales el aumento de gasto público y la reducción de la recaudación fiscal por medio de bajada de impuestos.

se decanta por una política contractiva[806], hará que el gasto sea menor y eso será más beneficioso para las administraciones vascas, ya que el cupo a abonar será inferior, siempre también si esa contracción se realiza en las competencias no asumidas por el País Vasco. Estos dos supuestos se producirán en la forma en que se ha indicado, siempre que las compensaciones y los ajustes a realizar no varíen en la misma proporción que lo hagan las cargas no asumidas por el País Vasco, puesto que, de lo contrario, el cupo líquido a abonar puede ser, finalmente, una cantidad igual, mayor o menor. Se procurará volver a este aspecto cuando se analice más adelante la cuestión del cupo líquido.

Así pues, la cantidad que se refleje en los Presupuestos Generales en concepto de cargas no asumidas por el País Vasco hace que la aportación del País Vasco en concepto de cupo suponga un riesgo unilateral para el País Vasco, que deberá hacer frente a lo que establezcan los Presupuestos Generales del Estado. Un mayor gasto del Estado y una menor recaudación del País Vasco tienen consecuencias directas en los ingresos del País Vasco y, por ende, en los ingresos públicos de las administraciones vascas, ya que el cupo se calcula sin tener en cuenta este último factor. Su abono no depende –insisto– de la recaudación del País Vasco, pero sí del gasto que realiza el Estado en sus competencias.

Como la cantidad que se paga al Estado se calcula inicialmente sobre los propios Presupuestos Generales del Estado, puede ocurrir que se pague por algo que no están disfrutando los contribuyentes vascos. Por ejemplo, las fragatas que el Ministerio de Defensa construye en los astilleros de Galicia o el coste del AVE Madrid-Sevilla, pues no existe un solo kilómetro de esa línea de alta velocidad ferroviaria en Euskadi.

Además, como se ha podido ver anteriormente, el hecho de que el País Vasco llegara a una situación límite en la que no pueda hacer frente al pago del cupo, por los motivos que sean, no haría que el Estado disminuyese esa cantidad ni que le condonara el pago

[806] Se entiende por política económica y fiscal contractiva al criterio de política fiscal que busca un gasto público reducido, aumento de impuestos, o una combinación de ambos, con el objetivo de frenar la demanda agregada.

de la cantidad acordada. No existe, por lo tanto, un riesgo compartido entre el País Vasco y el Estado, ni el País Vasco es un mero recaudador de tributos para el Estado.

9.3.2. LAS CARGAS ASUMIDAS POR EL PAÍS VASCO

De los gastos del Estado se descuentan aquellos que corresponden a las cargas asumidas por el País Vasco. Se puede decir que las cargas asumidas por el País Vasco son el gasto en competencias que ejerce la Comunidad Autónoma del País Vasco, tal como señala el artículo 52 de la Ley del Concierto Económico, aunque estas competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco (CA) hay que tenerlas en cuenta desde la fecha de efectividad de la transferencia fijada en los correspondientes Decretos[807]. Las competencias que tiene el País Vasco se establecen en el Título I del Estatuto de Gernika y "no hay consenso a la hora de establecer cuántas y cuáles son las competencias que correspondiendo a la CAPV hasta la fecha no han sido transferidas y por tanto las gestiona la Administración del Estado y no la autonómica"[808].

Las competencias realmente asumidas por el País Vasco también tienen relación directa con la cuantía del cupo a abonar, ya que será mayor o menor en función de estas. Esto significa que, en la medida en que el País Vasco vaya recibiendo más transferencias que realice el Estado –el Estado dejaría de prestar los servicios correspondientes y, por lo

[807] ALONSO ARCE indica que "es sabido que el Estatuto de Autonomía de Gernika todavía no se ha desarrollado en su plenitud porque siguen existiendo competencias que deben ser asumidas por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco conforme a lo dispuesto en el mencionado Estatuto y sobre las que todavía no se ha producido el pertinente acuerdo en la Comisión Mixta de Transferencias, por lo que no se ha producido el efectivo traspaso de las mismas, y por tanto, siguen computando entre las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma. En este sentido, otra fuente posible de transferencia de competencias a favor de las Comunidades Autónomas lo supone el artículo 152 de la Constitución, que permite la transferencia por decisión unilateral del Estado, si bien con el pertinente acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, pero sin que corresponda con competencias de las que el artículo 148 de la Constitución y el Estatuto de Autonomía haya establecido como propias de esa Comunidad Autónoma, y por tanto, también habrá que analizar qué competencias hayan podido dejar de ejercerse por parte del Estado por esta vía y hayan sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y en consecuencia, deben dejar de computar a la hora de determinar el importe de las competencias no asumidas por el País Vasco sobre el que se basa la determinación del cupo". En ALONSO ARCE, I., *Derecho de la Unión Europea y Concierto Económico. Principios vertebradores de la autonomía tributaria foral en el marco de la Unión Europea,* IVAP, Oñati, 2016, pp. 197-198.

[808] SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El Concierto Económico Vasco…*, *op. cit.,* p. 218. En el mismo sentido, véase, LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "El cumplimiento del Estatuto de…, *op. cit.,* pp. 307-347.

tanto, de gastar en ellos–, el cupo irá disminuyendo ya que dejará de ser una carga no asumida por el País Vasco, siempre que las restantes cargas no asumidas no aumenten su cuantía y el efecto positivo en la bajada del cupo por asumir competencias por parte del País Vasco sea anulado mediante las cantidades destinadas a las cargas no asumidas por el País Vasco. En este caso, si se llegara a hacer efectivo el traspaso del cien por cien de los medios y servicios que, según el Estatuto de Autonomía corresponden al País Vasco, el cupo sería solamente abonado por las competencias no asumidas por el País Vasco y de las competencias exclusivas del Estado que se recogen en el título VIII de la Constitución[809]. A este respecto, el cupo (sin tener en cuenta las compensaciones y ajustes que haya que realizar) ha ido disminuyendo año tras año, al asumir la Comunidad Autónoma la transferencia efectiva de competencias, pasando a significar el cupo a abonar un porcentaje pequeño en comparación con los primeros años de la década de 1980, siendo hasta casi negativo en la mitad de la década de 1990[810].

Hay que indicar que la transferencia de los medios precisos para ejercer las competencias se realiza mediante el procedimiento al que alude la Disposición Transitoria Segunda del Estatuto de Gernika. En su virtud, una Comisión Mixta, integrada por igual número de representantes del Gobierno vasco y del Gobierno del Estado, reunida en el plazo máximo de un mes, a partir de la constitución de aquel, establece las normas conforme a las que se transferirán a la Comunidad Autónoma las competencias que le corresponden en virtud del Estatuto de Autonomía, y los medios personales y materiales necesarios para su pleno ejercicio, llevando a cabo las oportunas

[809] El artículo 52.3 de la vigente Ley del Concierto Económico establece que:
"entre otras tendrán el carácter de cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma, las siguientes:
a) Las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado al Fondo de Compensación Interterritorial a que se refiere el artículo 158.2 de la Constitución. La contribución a esta carga se llevará a cabo por el procedimiento que se determine en la Ley de Cupo.
b) Las transferencias o subvenciones que haga el Estado en favor de entes públicos en la medida en que las competencias desempeñadas por los mismos no estén asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco.
c) Los intereses y cuotas de amortización de las deudas del Estado en la forma que determine la Ley de Cupo".

[810] A la hora de explicar el funcionamiento del cálculo del cupo hay que tener en cuenta que teóricamente este puede ser cero o hasta negativo. En el hipotético caso de que se transfieren todas las competencias el cupo sería cero o si las compensaciones y ajustes a aplicar al cupo bruto son superiores a las competencias no asumidas por el País Vasco el cupo, también, puede ser cero o de signo negativo.

transferencias. Igualmente, se establece que son respetados todos los derechos adquiridos de cualquier orden y naturaleza que en el momento de la transferencia tengan los funcionarios y personal adscritos a los servicios estatales o de otras instituciones públicas objeto de dichas transferencias.

Los traspasos de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco se efectúan conforme al Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco[811]. Cabe decir que esta norma no establece el procedimiento para calcular el coste de lo transferido y que para ello hay que tener presente la Resolución de 20 de noviembre de 1995, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, por la que se ordena la publicación del acuerdo 1/1995, de

[811] El artículo 3 de la mencionada norma señala que cada acuerdo de traspaso de servicios contendrá los siguientes extremos:
"A) Competencia de la Comunidad Autónoma a la que corresponde, con cita de las disposiciones del Estatuto de Autonomía para el País Vasco que la recogen.
B) Designación, con su denominación, organización y funciones de los servicios e Instituciones que se traspasan.
C) Inventario detallado de los bienes, derechos y obligaciones del Estado que se hallen adscritos a la prestación del servicio en territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco o que pertenezcan por cualquier título a la Institución que se traspasa.
D) Relaciones nominales del personal adscrito a los servicios e Instituciones que se traspasan, que contengan los siguientes datos:
a) Para los funcionarios, el Cuerpo, Escala o plaza al que pertenecen, el puesto de trabajo que desempeñen, la situación administrativa y sus retribuciones básicas y complementarias.
b) Para el personal contratado en régimen de derecho administrativo; el Cuerpo o Escala al que se asimila y sus retribuciones.
c) Para el personal laboral, la categoría profesional y sus retribuciones.
E) Relación de puestos de trabajo vacantes de los servicios e Instituciones que se traspasan, con indicación del Cuerpo o Escala al que están adscritos y de su nivel orgánico, si lo tuvieren.
F) Créditos presupuestarios del ejercicio corriente que deban transferirse a la Comunidad Autónoma del País Vasco por los distintos conceptos, como dotación de los servicios e Instituciones que se traspasan.
Cuando en relación con un servicio o actividad periférica traspasados sea posible identificar y dar de baja en los Presupuestos Generales del Estado los créditos que financien la organización y funcionamiento centrales con directa proyección sobre los traspasos, la transferencia comprenderá también la parte proporcional de los costes imputables a la actividad central.
G) Fecha o fechas de efectividad de la transferencia de los medios personales y materiales de los servicios e Instituciones traspasados". España. Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicado en el *BOE*, núm. 263, de 1 de noviembre de 1980, p. 24376.

15 de marzo, de modificación del método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas[812].

El traspaso de una competencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco debe llevar asociada la correspondiente valoración económica basándose en los principios que se derivan del propio Concierto Económico. Se tienen que delimitar y computar todas las partidas de gasto público que se reflejan en los Presupuestos Generales del Estado asociadas a la competencia a la que se refiera el traspaso teniendo en cuenta todos los gastos directos e indirectos que comporte su ejercicio.

La suma de estos gastos directos e indirectos configuran el coste total de la transferencia. Para calcular su financiación, se deberán tener en cuenta todas las fuentes de ingreso asociadas a las funciones y servicios objeto de traspaso, pasando así a ser considerados como ingresos propios. De esta forma, se minorará el cupo, ya que a partir de ese momento esa competencia pasará a ser carga asumida por el País Vasco. Todo ello sin perjuicio de que aumenten los gastos para la Administración vasca (Gobierno vasco, Territorios Históricos o ayuntamientos) que asuman la transferencia de la competencia en cuestión.

9.3.3. LAS CARGAS NO ASUMIDAS POR EL PAÍS VASCO

Se habla de cargas no asumidas por el País Vasco (CNA) "a las funciones y servicios cuya prestación, en lo que se refiere al ámbito de la Comunidad Autónoma, es competencia del Estado en cada momento"[813]. Por lo cual, utilizando una fórmula sencilla será:

[812] España. Resolución de 20 de noviembre de 1995, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, por la que se ordena la publicación del Acuerdo 1/1995, de 15 de marzo, de modificación del método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, publicada en el *BOE*, núm. 297, de 13 de diciembre de 1995, p. 35710.
[813] LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., *El Cupo*, …, *op. cit.,* p. 75.

CNA= G-CA

Siendo:

CNA = las cargas no asumidas por el País Vasco

G = Gastos: Presupuestos Generales del Estado

CA = las cargas asumidas por el País Vasco

De esta forma, se obtienen las cargas no asumidas por el País Vasco, restando a los gastos que se reflejan en los Presupuestos Generales del Estado el volumen de gasto que suponen en los Presupuestos Generales Del Estado las cargas correspondientes a competencias asumidas por el País Vasco.

El artículo 52 de la Ley del Concierto Económico señala que para determinar estas cargas hay que deducir del total de los gastos del presupuesto del Estado la asignación presupuestaria íntegra que, a nivel estatal, corresponda a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco desde la fecha de efectividad de la transferencia fijada en los correspondientes Decretos. En este sentido se deben considerar por carga todos y cada uno de los créditos de gasto que se contienen en los Presupuestos Generales del Estado cuantificados como crédito presupuestario de gasto. Asimismo, el mismo artículo señala que, entre otras, tendrán el carácter de cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma:

a) Las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado al Fondo de Compensación Interterritorial a que se refiere el artículo 158.2 de la Constitución. La contribución a esta carga se llevará a cabo por el procedimiento que se determine en la Ley de Cupo.

No me voy a extender más en este punto, ya que en el capítulo sexto de esta tesis me he referido al principio de solidaridad en profundidad. No obstante, cabe recordar que el País Vasco siempre deberá pagar el 6,24% de las cantidades que el Estado consigne

en su Presupuesto para hacer realidad la solidaridad entre las Comunidades Autónomas que lo integran.

b) Las transferencias o subvenciones que haga el Estado en favor de entes públicos en la medida en que las competencias desempeñadas por estos no estén asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ejemplo de estas transferencias son las que se realizan, por ejemplo, a RENFE, ADIF o a AENA.

Estas entidades públicas vinculadas al Estado tienen sus propios presupuestos, por lo que las cantidades que el Estado les transfiere para hacer frente a sus gastos son competencias no asumidas por el País Vasco.

c) Los intereses y cuotas de amortización de las deudas del Estado en la forma que determine la Ley de Cupo.

Los intereses y las amortizaciones de la deuda pública del Estado, con los que el Estado va financiando la suma de los distintos déficits públicos estatales, forman parte de las cargas generales del Estado y, por lo tanto, se integran en la base para calcular el cupo bruto.

Cabe decir en este punto que el déficit del Estado, como se verá, se deduce del cupo a pagar al Estado en el año base del quinquenio, ya que es una financiación que este tiene y en la que el País Vasco no participa. Por lo tanto, aunque el déficit público estatal tiene un impacto positivo sobre el cupo líquido, ya que es una compensación que hay que realizar al cupo bruto y esto hace que disminuya la cantidad a abonar por el cupo, es también cierto que cuando se amortice la deuda pública del Estado (para hacer frente a ese déficit), esta cantidad, como carga no asumida por el País Vasco que es, aumentará el cupo bruto del año base del quinquenio que corresponda en un futuro. De la misma forma, el País Vasco deberá hacer frente a los intereses que se deban abonar por la deuda que el Estado haya utilizado para financiarse[814].

[814] Para ahondar más en la cuestión véase, ZAPIRAIN GOROSTIDI, A., *El equilibrio dinámico del cupo y la estabilidad presupuestaria en el Concierto Económico: Propuesta para una mejora de la fórmula de actualización del cupo*, Ad Concordiam, Bilbao, 2022.

De modo que, aunque en un principio parezca que la deuda pública estatal es algo beneficioso para el País Vasco, a la larga no lo es, ya que este deberá hacer frente a la cancelación de la deuda, incluidos los intereses que haya que abonar por esa operación.

Igualmente, hay que indicar que el País Vasco no tiene capacidad para incidir en la cantidad de deuda pública que emita el Estado para su financiación e incluso tampoco en relación con el tipo de interés que por ello deba pagar, ya que este último se determina mediante la prima de riesgo, siendo esta la diferencia entre el interés que se paga por la deuda de España y el que se paga por la de Alemania. Además, tampoco existe manera alguna para disgregar la parte de la deuda pública estatal que se haya utilizado para financiar las cargas asumidas del Estado o no. Tal como se ha indicado anteriormente, a la hora de explicar en qué consiste el principio de solidaridad en el ámbito financiero del Concierto Económico, el Estado utiliza la vía del endeudamiento para hacer frente a sus cargas, por lo que el País Vasco paga el 6,24% de la deuda del Estado (más sus intereses) sin hacer esa diferencia, por lo que el País Vasco, igualmente, está pagando cargas que tiene asumidas y que hayan sido financiadas mediante la figura del endeudamiento.

Las cargas no asumidas del País Vasco, como se ha señalado anteriormente, dependen del factor exógeno del Estado, ya que es este y nadie más el que cuantifica estas cargas, y sobre estas cargas se calcula el cupo, siendo esta la característica más singular del sistema de Concierto Económico, el riesgo unilateral. Por lo tanto, un aumento de las cargas no asumidas por el País Vasco (sin tener en cuenta las compensaciones y ajustes que haya que realizar), y que tiene su reflejo en los Presupuestos Generales del Estado, tiene consecuencias directas en la capacidad financiera del País Vasco en su conjunto, puesto que esta circunstancia hará que las distintas administraciones vascas deban pagar más en concepto de cupo y, a su vez, esto hará que estas administraciones tengan menos recursos públicos; es decir, menos dinero para hacer frente a sus competencias y gastos. Ejemplos de cargas no asumidas por el País Vasco son[815]: las Cortes Generales,

[815] Para más detalle véase DE LA FUENTE, A., "Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco…, *op. cit.,* pp. 58-62.

la Casa Real, Defensa, Relaciones Exteriores y Europeas, aportación al presupuesto de la Unión Europea, embajadas españolas…

En este caso solamente se deberán tener en cuenta como sinónimo de carga aquella competencia que la Administración pública presta y ejercite las funciones encomendadas a través de los fondos que destina para ello, por lo que si el Estado o el País Vasco ejerce una competencia sin que le suponga destinar fondos públicos a su sostenimiento, no se tendrá en cuenta como carga.

Puede ocurrir, igualmente, que haya competencias compartidas por el Estado y el País Vasco, "áreas en las que las funciones y servicios son prestados por el País Vasco sin haber mediado un decreto de traspaso, áreas en las que las funciones y servicios no fueron expresamente valoradas en el correspondiente decreto de traspaso, áreas cuyas cargas o créditos presupuestarios inciden en materias muy puntuales que hacen complicada la definición asumida o no asumida (…), o áreas, en fin, cuyo alcance competencial no se encuentra perfectamente delimitado por tratarse de traspasos pertenecientes al periodo pre-estatutario e incluso pre-constitucional"[816].

Igualmente, aunque una competencia sea del Estado, "el País Vasco de los recursos obtenidos del Concierto Económico puede destinar también a desarrollar o potenciar competencias no transferidas todavía a la Comunidad Autónoma, complementando lo que el Estado esté dedicando a las mismas en sus Presupuestos Generales. Esto ha ocurrido durante décadas, por ejemplo, con la competencia relacionada con el campo de la Investigación y Desarrollo –I+D o 'Investigación científica y técnica'"[817].

Finalmente, cabe añadir que tal como el artículo 52. c) de la Ley del Concierto Económico estipula, la imputación a los distintos Territorios Históricos de la parte correspondiente por cargas no asumidas se efectuará por aplicación de los índices de imputación a los que se refiere el artículo 57 de la Ley del Concierto.

[816] LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., *El Cupo*, …, *op. cit.,* p. 76-77.
[817] URIARTE SANTAMARINA, P.L., *El Concierto Económico Vasco…*, *op. cit.,* pp. 65-66. Parte quinta.

9.3.4. EL ÍNDICE DE IMPUTACIÓN

El cupo bruto es la proporción correspondiente al País Vasco sobre las cargas no asumidas y que desde 1981 se ha fijado en el índice de imputación del 6,24%. La Ley del Concierto Económico en su artículo 57 señala que los índices para efectuar las imputaciones a que se refieren los artículos 52, 55.dos y 56, es decir, para calcular las cargas no asumidas por el País Vasco, los ajustes y las compensaciones, se determinarán básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos en relación con el Estado. Dichos índices se señalan en la Ley de Cupo y se aplicarán durante la vigencia de ésta y, por lo tanto, la Ley del Concierto Económico no establece ese valor.

La teoría hacendística preconiza que la captación de los recursos públicos para hacer frente al gasto público debe llevarse a cabo teniendo en cuenta el criterio de capacidad, siendo esta medida generalmente admitida como la capacidad económica; es decir, la renta. Pues bien, se sabe entonces que la Comunidad del País Vasco paga el cupo de acuerdo con su capacidad económica. Aunque esto es así, es verdad que a la hora de negociar el Concierto Económico de 1981 se debatió si la referencia que se iba a tomar como índice de imputación tenía que ser la renta o la población[818]. Igualmente se podría fijar este índice bajo otros parámetros que no son la renta o la población. En este sentido, se puede utilizar el índice con pretensiones de neutralidad a partir de una contabilidad analítica. "Habría que fijar para cada competencia no asumida qué parte beneficia al País Vasco y sumar las distintas cantidades. En algunos casos, el criterio puede ser la renta relativa (pagos a la Unión Europea); en otros, la población (gastos de defensa); y en otros, criterios *ad hoc* (infraestructuras) e incluso, utilizar un criterio más estricto de progresividad y capacidad de pago. Esto es, el criterio de renta relativa podría

[818] URIARTE SANTAMARINA, al señalar los puntos que todavía en diciembre de 1980 estaban sin cerrar, entre otros, señala que "si te puedo apuntar que el día 12 de diciembre hicimos una recapitulación en la Comisión Negociadora Vasca de los temas que teníamos pendientes. Eran los quince siguientes.
1º) Qué referencia se iba a tomar como índice de imputación, el de renta o el de población". En URIARTE, SANTAMARINA, P.L., *El Concierto Económico Vasco…*, *op. cit.,* p. 85. Parte cuarta.

ser corregido ponderando la renta por la relación entre la renta per cápita del territorio foral respecto a la renta per cápita media de todo el Estado"[819].

Como no era de extrañar, en la renovación del Concierto Económico de 2002 surgieron discrepancias entre las dos administraciones "a la hora de definir con qué partidas debe contribuir el País Vasco y con cuáles no, y la mayoría de las veces este tipo de situaciones se han solventado políticamente"[820]. Apunta SERRANO-GAZTELUURRUTIA "que estas discrepancias tenían que ver con la necesidad de modificar el método del cálculo del cupo. Las cuestiones a debate eran básicamente dos: en primer lugar, se trataba de corregir la base de cálculo, ya que el Estado consideraba que estaba anticuada y ya había sido anteriormente modificada. Desde la Comunidad Autónoma del País Vasco se argumentaba que, para la revisión de la metodología del cálculo del cupo, había que tener en cuenta cuestiones que ni siquiera existían en 1981 (flujos financieros entre el Estado y la Unión Europea, y que resultan muy favorables al primero). Además, y como segunda cuestión, en cuanto al índice de imputación (fijado en 1981 en un 6,24%), se argumentó que una modificación a la baja no supondría únicamente un recálculo técnico sobre el cupo, sino el reconocimiento de las instituciones financieras vascas de que Euskadi había perdido peso económico"[821]. Sin embargo, al final, no se modificó nada en relación con el índice de imputación.

La actual Ley del Concierto Económico al hacer referencia al índice, por su parte, se refiere a él en plural, siendo la Ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco la que lo hace en singular. Entiendo que esta diferencia se debe a que el legislador, en el anterior Concierto Económico en vigor, se refería a los índices también en plural y dejaba la puerta a que el índice para calcular las cargas no asumidas, así como los ajustes y las compensaciones que se debían de hacer para calcular el cupo líquido, pudiesen tener un valor diferente, aunque si la renta de los Territorios

[819] GARCÍA DÍAZ, M.A.; HERRERO ALCALDE, A.; LOSCOS FERNÁNDEZ F.J., y otros, "El concierto económico y el cálculo del cupo. Una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común"*, XX Encuentro Economía Pública: estado del bienestar. Sostenibilidad y reformas*, Sevilla, 2013, p. 10.
[820] SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El Concierto Económico Vasco ante…, op. cit.,* p. 227.
[821] *Ibid.*, p. 227.

Históricos, una vez calculada, ha dado una cantidad concreta, lo lógico, y en concordancia con lo que establece el artículo 57 de la Ley del Concierto Económico, es que el índice debería ser el mismo.

Este Índice de Imputación, que estima la participación del País Vasco en los gastos, ingresos y déficit del Estado, está fijado en el 6,24% para el quinquenio 2017-2021, prorrogado para el 2022-2023, y su porcentaje no ha variado desde que se instauró el Concierto Económico de 1981[822], y ni la Ley del Concierto Económico ni las leyes del cupo han concretado la fórmula para determinarlo. El TJCE también se ha referido a este índice y ha concluido que su fijación es una cuestión política, indicando que "uno de los datos esenciales del cálculo del cupo es el coeficiente de imputación, fijado actualmente en el 6,24%. A este respecto, de los debates ante el Tribunal de Justicia se desprende que, si bien dicho coeficiente se determina partiendo de datos económicos, se fija, sin embargo, en el marco de negociaciones esencialmente políticas entre el Estado español y la Comunidad Autónoma del País Vasco"[823]. La Abogada General del caso que analizó las posibles ayudas estatales del País Vasco al que se ha hecho referencia en el capítulo quinto de esta tesis, Juliane Kokott, en las Conclusiones Generales presentadas el 8 de mayo de 2008, coincide al decir que "la determinación del cupo obedece, en definitiva, a un compromiso político y no es consecuencia directa de la modificación de determinados parámetros económicos, como, por ejemplo, la cuantía de los ingresos tributarios. Así lo muestra el mero hecho de que el índice de imputación, que, en principio, debería constituir una referencia a la parte proporcional de los ingresos fiscales de los Territorios Históricos, no se haya modificado desde hace más de 25 años,

[822] El artículo siete de la Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1987-1991, lo estipuló también en el 6,24%. Ley publicada en el *BOE*, núm. 314, de 31 de diciembre de 1988, p. 36768.

[823] STJCE de 11 de septiembre de 2008, Unión General de Trabajadores de la Rioja y otros contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros, C- 428/06 a C - 434/06, Rec. p. I - 06747. Apartado 127.

a pesar de que probablemente los ingresos fiscales hayan sufrido, de hecho, oscilaciones"[824].

A su vez, este porcentaje del 6,24 ha sido muy criticado por la doctrina, ya que algunos autores señalan que infravalora el peso real que tiene el País Vasco en relación con el PIB estatal y, por lo tanto, la Comunidad Autónoma del País Vasco no aporta lo suficiente al Estado, financiándose con lo no pagado y así teniendo más capacidad de gasto. Otros autores, en cambio, afirman que el porcentaje es correcto y que el País Vasco cumple con todos los parámetros exigidos para hacer frente a la solidaridad interterritorial y a las cargas no asumidas por el País Vasco.

LÓPEZ LÓPEZ y UTRILLA DE LA HOZ llegan a afirmar que el índice de imputación es "la media armónica de la población y la renta relativa del PV –País Vasco–. Si verdaderamente el resultado de esta media es 6,24%, algo que de hecho dependerá en última instancia de cuáles sean las definiciones y fuentes estadísticas de población y renta que se utilicen, es más fruto de la casualidad que de la realidad"[825]. Por su parte, ALONSO y SASIGAIN sugieren que "fue la mezcla de fuerzas dentro de la Comisión"[826] –en referencia a la Comisión Negociadora del Concierto Económico de 1981– las que estipularon el valor del índice.

ZUBIRI ORIA y VALLEJO ESCUDERO sostienen que "lo más probable es que el 6,24% sea simplemente el resultado de un acuerdo político a partir de algunos indicadores de la importancia relativa de la economía de la CAPV en el conjunto de la española"[827], mientras que LÁMBARRI GÓMEZ y LARREA JIMÉNEZ aseguran que es una cifra que se situaba "en el intervalo a lo largo del cual se encontraban los distintos datos estadísticos de las distintas fuentes en lo que respecta a los diferentes indicadores que miden la

[824] Conclusiones Generales de la Abogada General Sra Kokott, de 8 de mayo de 2008, relativo a los asuntos acumulados C-428/06 A C-434/06, UGT La Rioja y otros contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros, apartado 125.
[825] LÓPEZ LÓPEZ, M., y UTRILLA DE LA HOZ, A., *Introducción al Sector Público Español,* Civitas, Madrid, 1992.
[826] ALONSO, R., y SASIGAIN, F., "Una Síntesis de los Modelos de Nivelación Financiera en la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Economía Pública*, núm.1, 1988, pp. 211-243.
[827] ZUBIRI ORIA, I., y VALLEJO ESCUDERO, M., *Un análisis metodológico y empírico…*, *op. cit.,* p. 31.

renta"[828]. RUBÍ CASINELLO indica que "el porcentaje utilizado desde 1981 es del 6,24% aun cuando nada se dice de cual deba ser la magnitud concreta a utilizar para la medición de la renta relativa, la media del PIB a precios de mercado relativo al País Vasco de acuerdo con la Contabilidad Regional de España (base 1995) entre los años 1995 y 2001 ha sido del 6,31%. Entre 2000 y 2006 (base 2000) ha sido del 6,18%"[829].

El que fuera presidente de la Comisión Negociadora Vasca del Concierto Económico de 1981, URIARTE SANTAMARINA, sostiene que el índice de imputación se empezó a negociar en el 6,78% y que finalmente quedó estipulado en el 6,24% después de unas duras negociaciones con el Estado.

Según cuenta en su obra, la negociación empezó partiendo del 6,78%:

"En la reunión del 16 de diciembre, se avanzó por primera vez una propuesta de porcentaje de contribución por parte de la representación del Estado. La idea que manejaron en aquella reunión fue que el País Vasco tenía que contribuir al sostenimiento de todas las cargas generales del Estado con un porcentaje del 6,78%, que como puedes comprender rechazamos de inmediato"[830].

Más adelante, se bajó al 6,50%:

"Para nosotros, que habíamos hecho muchos números para calibrar nuestra propuesta y nuestras posibilidades, aquello era inasumible. No podíamos superar, bajo ningún concepto el 6,45% porque pendía sobre nosotros la amenaza del 'riesgo unilateral' que conllevaba la metodología de Cupo (…) El Ministro, haciendo uso de los estudios que le había entregado su equipo técnico, defendió inicialmente el 6,78% citado como porcentaje de contribución para, después de unos minutos de debate y gracias a los argumentos que le iba poniendo sobre la mesa, dejarlo en el 6,50%"[831].

[828] LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., *Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Concierto Económico: El Cupo*, IVAP, Vitoria, 1991, p. 12.
[829] RUBÍ CASINELLO, J.G., "El Concierto Económico Vasco", en *Federalismo Fiscal y Europa*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008, p. 190.
[830] URIARTE, SANTAMARINA, P.L., *El Concierto Económico Vasco…*, *op. cit.,* p. 86. Parte cuarta.
[831] *Ibid.*, pp. 212-214. Parte tercera.

Luego se estipuló en el 6,25%:

"En mis conversaciones con el Ministro, había conseguido ya rebajar el porcentaje inicialmente propuesto por el Estado (recuerda que era el 6,78%) al 6,26% o 6,28%. Quedaba la última negociación para perfilar este punto, pero ese porcentaje era ya satisfactorio"[832] (…) decidimos partir la diferencia. Llegamos, por lo tanto, a un punto medio de confluencia que ni era satisfactorio para el Ministro de Hacienda ni era satisfactorio para mí, por razones opuestas, que fue el 6,25%, pero que aceptábamos por las dos partes"[833].

Y finalmente se cerró el acuerdo en el 6,24%:

"Le señalé al Ministro que el 6,25% que habíamos acordado en base a los criterios técnicos y a los argumentos aportados tenía el inconveniente –en términos de su presentación pública– de que parecía que habíamos partido la diferencia entre el 6,50% y 6%, como ocurrió en realidad. Por ello, le propuse que aumentáramos o que bajáramos una centésima ese 6,25% que habíamos acordado, para dejarlo en un 6,26% o en un 6,24% y así reforzar la idea de que estábamos ante un porcentaje que tenía detrás un serio fundamento técnico, como ocurrió de hecho –dado que se había llegado a ese 6,25% no tirando unos dados al aire, sino tras unos profundos análisis, en base a la información de que entonces disponíamos y no era fruto de un simple 'chalaneo', en una transacción política–.

A Jaime García Añoveros le pareció que esta era una gran idea y la aceptó encantado. Obviamente, para poder decidir si subíamos una centésima o bajábamos una centésima, tuve que emplear toda mi capacidad de convicción, utilizando el argumento de que una centésima para él no representaba absolutamente nada en términos del volumen de los Presupuestos Generales del Estado, mientras que, para el País Vasco, en la situación en

[832] *Ibid.*, p. 91. Parte cuarta.
[833] *Ibid.*, p. 215. Parte tercera.

la que se encontraba en aquellos momentos, podía representar una cantidad significativa"[834].

Sea cual fuera la pretensión de los negociadores a la hora de estipular el índice, la cuestión es que no ha variado nada en los 40 años de la vigencia del Concierto Económico de la era democrática y el debate todavía sigue sin cerrarse. No cabe duda de que una cifra no variable habrá ayudado o perjudicado a las instituciones vascas o al Estado, pero la verdad es que las dos partes han cumplido con lo establecido y han aceptado el índice del 6,24% como válido. Tanto economistas como juristas de prestigio han intentado justificar el acierto o no de este porcentaje, utilizando variables y parámetros que se aplican a las Comunidades Autónomas de régimen común, pero no ha habido nadie que haya dado en la tecla correcta y, por lo tanto, parece ser, que tampoco va a haber consenso a la hora de señalar cuál tiene que ser el índice correcto.

Por consiguiente, según lo determinado hasta aquí, el cupo bruto sería el resultado de la siguiente fórmula:

$$C = 6{,}24\% \times CNA$$

Es decir, obtendríamos el cupo bruto multiplicando el índice de imputación, que está fijado en el 6,24%, a las cargas no asumidas por el País Vasco.

Un ejemplo sencillo sería el siguiente: Si las cargas no asumidas por el País Vasco se han valorado en 1.000 € y el índice de imputación es del 6,24%, el cupo bruto sería 62,4 €.

9.3.5. LOS AJUSTES FINANCIEROS

Los puntos de conexión establecidos en la Ley del Concierto Económico en los principales impuestos sobre el consumo –el Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales de fabricación– no consiguen que cada Administración Tributaria recaude los tributos correspondientes al consumo de su respectivo ámbito territorial. Si

[834] *Ibid.,* p. 215. Parte tercera.

esos ingresos son inferiores a los correspondientes a su consumo, el resultado será un déficit fiscal, que debiera ser compensado con los superávits de la otra Administración Tributaria. La Ley del Concierto Económico señala tres ajustes financieros que hay que realizar para que a cada Administración Tributaria se le imputen los ingresos que debe recaudar teniendo en cuenta su consumo.

El artículo 53 de la Ley del Concierto Económico indica el ajuste que hay que aplicar al consumo en el Impuesto sobre el Valor Añadido, el artículo 54 nos habla del ajuste al consumo en los Impuestos Especiales de fabricación y el artículo 55, por su parte, nos muestra el último ajuste que hay que realizar por las retenciones e ingresos a cuenta por los rendimientos del trabajo y del capital mobiliario.

Hasta 1988 todos estos ajustes (hasta la aprobación de la Ley 11/1993 de 13 de diciembre, de Adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido y a la Ley de Impuestos Especiales no estaban concertados los impuestos especiales de fabricación) se tenían en cuenta para minorar el cupo líquido, mientras que a partir de entonces, y tras la aprobación de la Ley quinquenal de cupo para el periodo 1992-1996, el ajuste por el consumo en el IVA y el del consumo a los Impuestos especiales de fabricación se desligan del cálculo del cupo y se tienen en cuenta como un ajuste en la recaudación y "pasa a ser abonado (o cobrado) por la Administración General del Estado, en cuatro plazos, durante los meses de abril, julio, octubre y diciembre de cada año, en los que se instrumenta el ajuste correspondiente a cada uno de los trimestres. En el mes de abril de cada año se lleva a cabo la liquidación definitiva del ejercicio anterior"[835].

Es por ello por lo que desde un punto de vista de técnica normativa[836], los ajustes referidos a consumo en el IVA y en el consumo a los Impuestos Especiales de fabricación

[835] LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., *El Concierto Económico*, …, *op. cit.,* p. 189.

[836] La técnica normativa es uno de los aspectos que las instituciones pretenden mejorar actualmente, enfrentándose para ello a problemas referidos a la calidad de las normas y tratando de buscar los puntos débiles de dicha técnica en distintas normas. Se pretende mejorar su calidad, siendo ello indispensable para que los ciudadanos (los cuales, en última instancia, son los receptores de las normas) puedan entender mejor dicha normativa, así como para que aumente la seguridad jurídica de dichas normas. Para más información ver la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad

deberían regularse en otro apartado de la Ley del Concierto Económico, tal como lo hace la Ley quinquenal, para que así no estuviesen reflejados dentro de la sección que regula la metodología de determinación del cupo, porque su regulación nada tiene que ver con el cálculo y determinación del cupo a abonar.

La Disposición Adicional Primera de la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021 establece que para el quinquenio 2017-2021, prorrogado para el 2022-2023, se mantiene vigente lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la Ley 37/1997, de 4 de agosto [837], que habla sobre las compensaciones financieras que resulten a favor de una u otra Administración por razón de la concertación de los

al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, publicada en el *BOE*, núm. 180, de 29 de julio de 2005, p. 26878.

[837] Señala así la Disposición: "Uno. Se establecen las compensaciones financieras que resulten a favor de una u otra Administración en el año base del quinquenio, por razón de la concertación de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, Productos Intermedios, Cerveza, Hidrocarburos y Labores del Tabaco, por la diferencia entre el importe que resulte de aplicar el índice definido en el artículo 7 anterior, a la recaudación prevista para cada uno de los Impuestos Especiales de Fabricación en el conjunto del ámbito territorial de aplicación de dichos impuestos, y el importe que resulte de aplicar a dicha recaudación los porcentajes a que se refieren las letras a) 1, b) 1, c) 1 y d) del artículo 15.uno.

Dos. Las compensaciones correspondientes a los años del quinquenio posteriores al año base se determinarán provisionalmente, por aplicación de un índice de variación a las compensaciones del ejercicio 1997, a las que se refiere el punto uno de la presente disposición adicional.

El índice de variación es el cociente entre la previsión de ingresos por Impuestos Especiales de Fabricación en el conjunto del territorio de aplicación de dichos impuestos del ejercicio al que se refieran las compensaciones y los ingresos previstos por los mismos conceptos tributarios en el año base del quinquenio.

Tres. Las compensaciones fijadas provisionalmente conforme a lo dispuesto en los puntos uno y dos anteriores se liquidarán definitivamente aplicando el valor real del índice de variación definido en el punto anterior, que se deduzca de la recaudación líquida realmente obtenida en el conjunto del territorio de aplicación de dichos impuestos, tanto en el ejercicio al que se refieren las compensaciones, como en el año base del quinquenio, a la compensación definitiva del año base, con excepción de lo previsto en el párrafo siguiente.

Excepcionalmente, la liquidación definitiva de las compensaciones correspondientes al año base del quinquenio se efectuará considerando el valor real del índice de variación, definido en el punto dos anterior, que se deduzca de la recaudación líquida realmente obtenida en el conjunto del territorio de aplicación de dichos impuestos, en el año base del quinquenio, respecto a la previsión de recaudación para ese mismo ejercicio.

Cuatro. A efectos de determinar la compensación financiera correspondiente a la concertación del Impuesto Especial sobre Labores del Tabaco, en el año base del quinquenio a la que se refiere el punto uno de la presente disposición adicional, se fija el porcentaje al que se refiere la letra d) del artículo 15.uno en el 4,4 por 100". España. Ley 37/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001, publicada en el *BOE*, núm. 186, de 5 de agosto de 1997, p. 23847.

Impuestos Especiales de Fabricación sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, Productos Intermedios, Cerveza, Hidrocarburos y Labores del Tabaco a los que me referiré en adelante.

9.3.5.1. EL AJUSTE A CONSUMO EN EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

Los residentes del País Vasco pagan el IVA en función del consumo que realizan, mientras que el País Vasco lo recauda en función de lo que se produzca en el País Vasco. Por lo tanto, si se quiere que cada territorio, en función de los distintos puntos de conexión, recauden lo que les corresponde por el consumo de sus residentes es necesario realizar un ajuste financiero en la recaudación del IVA.

Este ajuste será de signo positivo para el País Vasco (y negativo para el Estado) cuando el consumo del País Vasco sea superior a su producción, recibiendo así por parte del Estado la transferencia por ese valor, y será de signo negativo para el País Vasco (y positivo para el Estado) cuando el consumo del País Vasco es menor a su producción, siendo en este último caso, el País Vasco el que realizará una transferencia al Estado por el valor de ese importe.

Si el lugar en el que se produce el consumo final y en el que se efectúan cada una de las sucesivas transmisiones del producto es el mismo, se da la coincidencia territorial de todas las operaciones y, por lo tanto, no se deberá realizar ningún ajuste, ya que la Hacienda que recauda el IVA de ese producto o servicio es la misma que ha soportado las distintas operaciones de transmisión.

LÁMBARRI GÓMEZ y LARREA JIMÉNEZ mediante un ejemplo sencillo ayudan a la formulación de esta cuestión donde el consumo final se realiza en el territorio Y, mientras que las operaciones y las sucesivas transmisiones se efectúan en el territorio X. Lo explican de la siguiente manera: “Si las operaciones que afectan a más de un territorio cuyo consumidor final (C) es residente del territorio Y (por lo tanto, el producto procede del territorio X) (…) Así pues, la Hacienda del territorio Y solo obtiene ingresos por IVA provenientes de los sujetos pasivos que efectúan sus operaciones en el territorio

Y (tanto con adquirentes del territorio Y como del X), es decir, solo obtiene ingresos por IVA en virtud de la producción de dicho territorio. Sin embargo, al territorio Y le debieran corresponder ingresos en función del consumo de dicho territorio, porque es el consumo el que finalmente soporta el impuesto"[838].

Por lo cual, realizando un ajuste financiero, en función de unas variables macroeconómicas y no en función de las operaciones reales, se mide el alcance del desequilibrio generado con el objeto de perfeccionar la imputación de ingresos por el Impuesto sobre el Valor Añadido estableciendo un mecanismo de ajuste entre el índice de la capacidad recaudatoria y el índice de consumo del País Vasco.

Para ello, primeramente, hay que definir la proporción que supone el consumo interno de los residentes del País Vasco respecto al consumo interno de los residentes del Estado en su conjunto, excluidas Canarias, Ceuta y Melilla e incluida Navarra (a).

$$a = \frac{\text{Consumo Residentes País Vasco}}{\text{Consumo Residentes Estado}}$$

Este valor (a) hoy en día es del 6,875%. El valor se ha mantenido inalterable[839] desde que se estipulase al implementar el IVA, obtenido a partir de los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1980-1981[840].

Por lo tanto, en teoría, podemos decir que al País Vasco le corresponde el 6,875% de la recaudación real total por IVA a nivel estatal.

Esta recaudación real proviene de dos fuentes:

a) De las aduanas por gravar las importaciones y cuya recaudación, tal como el artículo 5 de la Ley del Concierto Económico establece, en exclusiva es competencia estatal.

[838] LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., *El Concierto Económico*, …, *op. cit.,* p. 180.
[839] Tal como ocurre con el índice de imputación no ha variado su valor y se optó por un criterio de garantía y seguridad institucional, en detrimento de la revisión permanente del valor.
[840] LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., *El Concierto Económico*, …, *op. cit.,* p. 182.

b) Proviene del mercado interior –puede ser competencia del Estado (para este supuesto incluimos también a Navarra) como del País Vasco en virtud de la concertación del impuesto–.

Tanto es así que la recaudación real total a nivel estatal es la siguiente:

RRe= RRpv +RRtc +RRad

Siendo:

RRe= Recaudación real anual total a nivel estatal

RRpv = Recaudación real anual a nivel del País Vasco

RRtc = Recaudación real anual del territorio común (incluida a Navarra)

RRad = Recaudación real anual por importaciones (procedente de las aduanas)

Si el valor real (a) que le corresponde al País Vasco de la recaudación real anual total a nivel estatal es el 6,875%, el ajuste financiero (A) tiene que ser:

$$A= 0.06875 * RRe-RRpv$$

Donde si el resultado da signo positivo, tal como se ha adelantado, significa que el consumo del País Vasco ha sido mayor a su producción y, por lo tanto, el Estado le deberá abonar esa cantidad al País Vasco en concepto de ajuste. Mientras que, si da un

signo negativo, como el consumo del País Vasco es inferior a su producción, este le deberá abonar al Estado esa cantidad.

Aun así, para hacer correctamente el cálculo del ajuste financiero se deberá tener en cuenta cada una de las fuentes de ingreso que componen la recaudación total.

En las importaciones la recaudación teóricamente obtenible por el País Vasco es nula, por lo que, si la recaudación teórica imputable al País Vasco tiene que ser el 6,875% y la recaudación teóricamente obtenible por el País Vasco es de 0%, la recaudación que le corresponderá al País Vasco será de:

(1)

$$6{,}875\% - 0\% = 6{,}875\%$$

$$0{,}06875 * RRad$$

El artículo 14 uno a) de la Ley de 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, indica que a la recaudación real del País Vasco por el Impuesto sobre el Valor Añadido se le añadirá el 6,875 por 100 de la recaudación por el Impuesto sobre el Valor Añadido obtenida en las Aduanas.

Así pues, a lo obtenido en las Aduanas hay que añadir la recaudación que haya obtenido el País Vasco para así proceder a calcular el ajuste correspondiente.

La formulación del ajuste de esta manera provocaría que cualquier trasvase de recaudación entre una administración y otra, que no afectara al importe global de la misma, compensándolo a través de la aplicación del ajuste.

En este sentido, el ajuste no se realiza con la recaudación real de una y otra administración, sino que se utiliza un índice de capacidad recaudatoria potencial; es decir, la recaudación obtenible del mercado interior por el País Vasco al que le llamaremos (b) y que se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$b = \frac{v - f - e + i}{V - F - E + I}$$

Siendo:

v = Valor añadido bruto al coste de los factores del País Vasco.

V = Valor añadido bruto al coste de los factores del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla).

f = Formación bruta de capital del País Vasco.

F = Formación bruta de capital del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla).

e = Exportaciones del País Vasco.

E = Exportaciones del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla).

i = Adquisiciones intracomunitarias de bienes en el País Vasco.

I = Adquisiciones intracomunitarias de bienes en el Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla).

Si la recaudación teórica imputable al País Vasco en el mercado interior es del 6,875% (a), la recaudación teórica obtenible por el País Vasco será el valor que hayamos obtenido aplicando la fórmula anterior (b).

En su día, el parámetro (b) se calculó en el 5,643% teniendo en cuenta datos estadísticos de 1981, aunque desde la promulgación de la Ley 37/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001, su valor se ha fijado en 5,765%.

Por lo que, si la recaudación imputable al País Vasco es de 6,875% y la recaudación obtenible por el País Vasco es de 5,765%, la recaudación que le corresponderá al País Vasco será de:

(2)

(a)-(b)
6.875% – 5,765% = 1,110%

Es decir, al País Vasco le debiera corresponder el 1,110% del total recaudado a nivel estatal en el mercado interior[841].

(3) No obstante, también hay que tener en cuenta la eficacia en la gestión recaudatoria de cada territorio (H). De esta forma, el Concierto Económico prevé que la base a utilizar para el cálculo del ajuste se corresponda con la recaudación realmente obtenida por la hacienda menos eficaz, determinando dicha eficacia por comparación de dicha recaudación real obtenida con la potencialmente obtenible, de acuerdo con el índice de capacidad recaudatoria que se ha definido anteriormente. Así, hay que considerar tres opciones que el artículo 53 de la Ley del Concierto Económico determina:

1) Ambos territorios son igual de eficaces a la hora de recaudar

Significa que la recaudación real que obtienen los dos territorios se mantiene en la misma proporción a la recaudación que teóricamente deberían obtener:

$$\frac{RR_{PV}}{RR_{TC}} = \frac{b}{1-b}$$

Por lo tanto, el ajuste a aplicar sería:

$$H = \frac{RR_{TC}}{1-b}$$

o

$$H = \frac{RR_{PV}}{b}$$

[841] Dado que el País Vasco recauda lo que su punto de conexión determina, asimilado en términos macroeconómicos a la (b) y su participación en el consumo nacional es (a), la diferencia ((a)-(b)) es la parte a nivel de consumo que el País Vasco no recauda y que le corresponde.

Puesto que cuando la recaudación real que obtienen los dos territorios se mantiene en la misma proporción a la recaudación que teóricamente deberían obtener, el ajuste (H) da el mismo resultado utilizando indistintamente una de las dos fórmulas anteriores.

2) El País Vasco es más eficaz que el territorio común

Significa que la recaudación real obtenida por el País Vasco es superior a lo que teóricamente le debería corresponder. En esta situación, el ajuste no puede aplicarse sobre la suma de ambas recaudaciones porque el País vasco estaría participando en la recaudación del territorio común por su mayor eficacia. Luego el ajuste debe aplicarse a la recaudación total a nivel estatal que se hubiera obtenido si el País Vasco hubiera sido igual de eficaz que el territorio común; es decir:

$$\frac{RR_{PV}}{RR_{TC}} \geq \frac{b}{1-b}$$

El ajuste sería:

$$H = \frac{RR_{TC}}{1-b}$$

3) El territorio común es más eficaz que el País Vasco

Significa que la recaudación real obtenida por el País vasco es inferior a lo que teóricamente le debería corresponder, por lo que el ajuste no puede aplicarse sobre la suma de ambas recaudaciones porque el País Vasco estaría participando de la mayor eficacia del territorio común:

$$\frac{RR_{PV}}{RR_{TC}} \leq \frac{b}{1-b}$$

El ajuste sería:

$$H = \frac{RR_{PV}}{B}$$

Por lo tanto, la recaudación final a obtener por el País Vasco, una vez calculado el ajuste correspondiente por la eficacia, será:

$RF_{PV} = RR_{PV} + (1) + ((2) * (3))$

$RF_{PV} = RR_{PV} + a * RR_{AD} + (a - b) * H$

Por consiguiente, el País Vasco deberá recibir del Estado e incorporar a su recaudación anual el siguiente ajuste (A)[842]:

$$(A) = (1) + ((2) * (3))$$

$$A = a * RR_{AD} + (a - b) * H$$

Esto es:

$$A = 0{,}06875 * RR_{AD} + 0{,}0111 * H$$

[842] El artículo 14 de la Ley quinquenal 2017-2021 establece lo explicado de la siguiente forma:
"A la recaudación real del País Vasco por el Impuesto sobre el Valor Añadido se le añadirán:
a) El 6,875 por ciento de la recaudación por el impuesto sobre el Valor Añadido obtenida en las Aduanas.
b) El 1,110 por ciento de la recaudación real del territorio común dividida por el 94,235 por ciento, o de la recaudación real del País Vasco dividida por el 5,765 por ciento, según que el porcentaje de recaudación del País Vasco con respecto a la total estatal, excluida la obtenida en las Aduanas, sea superior o inferior, respectivamente, al 5,765 por ciento".

Tal como se ha indicado, el ajuste –las fórmulas– a consumo en el IVA no ha variado nada desde el año 1997, ni había variado en la etapa previa 1986-1997. Es decir, los coeficientes no se han actualizado a pesar de que se han podido utilizar datos más recientes, por lo que ello ha podido ocasionar años en los que el Estado o el País Vasco se hayan beneficiado, puesto que el consumo de los residentes, así como la producción, han podido sufrir diferencias que no han sido contempladas a la hora de aplicar el ajuste correspondiente. De esta forma, se puede decir que, aunque detrás de la formulación existe una lógica económica, obedece más a un acuerdo entre las diferentes administraciones, acuerdo que es una de las características singulares del Concierto Económico.

Cabe añadir que en el acuerdo quinto la Comisión Mixta del Concierto Económico, celebrada el 29 de julio de 2021, dispone de un nuevo ajuste que debería aplicarse para la distribución de cuotas del IVA OSS. Así pues, señala que "la atribución de las cuotas correspondientes a las operaciones incluidas en los regímenes especiales aplicables a las ventas a distancia y determinadas entregas interiores de bienes y prestaciones de servicios, caracterizados por la tributación en destino e instrumentalizados mediante el mecanismo de ventanilla única, cuando sea España el Estado miembro de consumo corresponderá a la Administración del territorio común o foral aplicando, dentro del territorio de aplicación del impuesto, los mismos criterios que se utilizan en el Derecho de la Unión para la determinación del "estado miembro de consumo". No obstante, el acuerdo sexto tres de la misma reunión de la Comisión Mixta establece un mecanismo para los casos en los que no sea posible determinar la parte de ingresos atribuida a las administraciones de territorio foral. Este mecanismo es una regla subsidiaria y no se ha articulado como una modificación del artículo 53 de la Ley del Concierto Económico, puesto que el acuerdo habla de "adaptación de las relaciones financieras reguladas en el artículo 53 de Concierto Económico y en artículo 14 de la Ley 11/2007", y en esos

casos en concreto se debería aplicar lo establecido por la Comisión Mixta del Concierto Económico[843].

9.3.5.2. EL AJUSTE A CONSUMO EN LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN

Este ajuste en el marco teórico es parecido al ajuste que se le aplica al consumo en el IVA y "se justifica para adecuar la recaudación obtenida en la fase de fabricación o importación a la residencia de los consumidores de los productos correspondientes"[844].

[843] "Tres. - Adaptación de las relaciones financieras reguladas en el artículo 53 de Concierto Económico y en artículo 14 de la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, en el caso de que no fuera posible determinar la parte de ingresos atribuida a las Administraciones de territorio foral, de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo Quinto sobre el criterio para la atribución de cuotas.

1. Con carácter subsidiario a lo previsto en la cláusula Dos anterior, en el caso de que no fuera posible determinar cuál es la parte de dichos ingresos atribuida a las Administraciones de territorio foral, de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo Quinto sobre el criterio para la atribución de cuotas, la aplicación del ajuste a consumo en el IVA regulada en el artículo 53 del Concierto Económico y en el artículo 14 de la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, se adaptará de acuerdo con los siguientes criterios:

— Con efectos desde el 1 de julio de 2021, a la recaudación real del País Vasco por el Impuesto sobre el Valor Añadido se le añadirá el 6,875 por 100 de la recaudación por el Impuesto sobre el Valor Añadido obtenido en Aduanas y de la recaudación que corresponda a España por su condición de Estado miembro de consumo, en relación con los regímenes especiales aplicables a las ventas a distancia y a determinadas entregas interiores de bienes y prestaciones de servicios, caracterizados por la tributación en destino e instrumentalizados mediante el mecanismo de ventanilla única.

— Con efectos desde el 1 de julio de 2021, a la recaudación real del País Vasco por el Impuesto sobre el Valor Añadido se le añadirá el 1,110 por 100 de la recaudación real del territorio común dividida por el 94,235 por 100, o de la recaudación real del País Vasco dividida por el 5,765 por 100, según que el porcentaje de recaudación del País Vasco con respecto al total estatal, excluida la obtenida en las Aduanas y la obtenida por aplicación de los regímenes especiales aplicables a las ventas a distancia y a determinadas entregas interiores de bienes y prestaciones de servicios, caracterizados por la tributación en destino e instrumentalizados mediante el mecanismo de ventanilla única, en las que sea España el Estado miembro de consumo, sea superior o inferior respectivamente, al 5,765 por 100.

A tenor de lo establecido en el ordenamiento jurídico los ajustes correspondientes a los regímenes especiales aplicables a las ventas a distancia y a determinadas entregas interiores de bienes y prestaciones de servicios serán revisados de común acuerdo, en su caso, al modificarse la ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco.

2. A efectos del cumplimiento de lo previsto en el apartado anterior de esta cláusula, la Administración del Estado acreditará, mediante las certificaciones de los órganos competentes, el importe total de los ingresos obtenidos por todos los Estados miembros de identificación, en la condición de España como Estado miembro de consumo, en relación con los regímenes especiales aplicables a las ventas a distancia y a determinadas entregas interiores de bienes y prestaciones de servicios, caracterizados por la tributación en destino e instrumentalizados mediante el mecanismo de ventanilla única".

[844] GARCÍA DÍAZ, M.A.; HERRERO ALCALDE, A.; LOSCOS FERNÁNDEZ F.J., y otros, "El concierto económico y el cálculo del cupo…, *op. cit.,* p. 18.

El artículo 54 de la Ley del Concierto, con el objeto de perfeccionar la imputación de ingresos por los Impuestos Especiales de fabricación sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, Productos Intermedios, Cerveza, Hidrocarburos y Labores del Tabaco establece un mecanismo de ajuste entre el índice de la capacidad recaudatoria y el índice de consumo del País Vasco para cada uno de estos impuestos.

Por lo tanto, en la Ley del Concierto Económico se contemplan cuatro ajustes particularizados para cada uno de los impuestos especiales de fabricación y la variable fundamental a definir es la proporción que supone el consumo interno de cada uno de estos productos por parte de los residentes del País Vasco respecto al consumo interno de los residentes del Estado en su conjunto. Veamos uno a uno estos impuestos:

9.3.5.2.1. LOS IMPUESTOS SOBRE ALCOHOL Y BEBIDAS DERIVADAS Y SOBRE PRODUCTOS INTERMEDIOS

Debemos de desgranar las expresiones matemáticas que aparecen reflejadas en el artículo 54 de la Ley del Concierto Económico.

Debemos partir del cálculo de (c), que representa el consumo relativo de productos afectados por impuestos especiales. Se calcula dividiendo el consumo de los residentes en el País Vasco entre el consumo de Residentes en el Estado.

En este sentido, mediante la lectura de la Ley quinquenal 2017-2021 se puede concluir que (c) representa un 7,130%.

Tal como ocurre con el ajuste del IVA, en el cálculo del ajuste pueden diferenciarse dos partes, según se trate del gravamen de las importaciones de los bienes sujetos a los impuestos (1) o de las operaciones interiores gravadas (2).

(1)

Como la recaudación procedente de las aduanas (RR_{AD}) es competencia exclusiva del Estado, el País Vasco no recauda cantidad alguna y según (c) le correspondería un 7,130% de la recaudación, siendo, por lo tanto, el ajuste aplicable:

(1)

$$A = c^* RR_{AD}$$

$$A = 0{,}0713 * RR_{AD}$$

(2)

La recaudación obtenible del mercado interior por el País Vasco se calcula entre la diferencia que hay entre recaudación teórica imputable al País Vasco (c) y lo que haya recaudado realmente en virtud de la concertación del impuesto (d).

$$d = \frac{\text{Capacidad recaudatoria País Vasco}}{\text{Capacidad recaudatoria Estado}}$$

Siendo (d) para el quinquenio 2017-2021, tal como se señala en el artículo 15 de la Ley quinquenal, el 1,932%.

Por lo tanto, si al País Vasco se le imputa una recaudación por el consumo realizado (c) y la capacidad recaudatoria del País Vasco en relación con la capacidad recaudatoria del Estado es (d), el ajuste que le corresponderá al País Vasco será:

(2)

$$(c) - (d)$$

$$7{,}13\% - 1{,}932\% = 5{,}198\%$$

(3)

Igualmente, se deberá tener en cuenta la eficacia en la recaudación (H). Hay que considerar tres opciones, tal como ocurre con el ajuste financiero al consumo por el IVA:

1) Ambos territorios son igual de eficaces a la hora de recaudar

Significa que la recaudación real que obtienen los dos territorios se mantiene en la misma proporción a la recaudación que teóricamente deberían obtener:

$$\frac{RR_{PV}}{RR_{TC}} = \frac{d}{1-d}$$

Por lo tanto, el ajuste a aplicar sería:

$$H = \frac{RR_{TC}}{1-d}$$

o

$$H = \frac{RR_{PV}}{d}$$

Tal como ocurre con el ajuste a consumo en el IVA cuando ambos territorios son igual de eficaces, el ajuste se puede calcular utilizando indistintamente una de las dos fórmulas anteriores, ya que el resultado que se va a obtener será el mismo.

2) El País Vasco es más eficaz que el territorio común

Significa que la recaudación real obtenida por el País Vasco es superior a lo que teóricamente le debería corresponder:

$$\frac{RR_{PV}}{RR_{TC}} \geq \frac{d}{1-d}$$

El ajuste sería:

$$H = \frac{RR_{TC}}{1-d}$$

3) El territorio común es más eficaz que el País Vasco

Significa que la recaudación real obtenida por el País vasco es inferior a lo que teóricamente le debería corresponder:

$$\frac{RR_{PV}}{RR_{TC}} \leq \frac{d}{1-d}$$

El ajuste sería:

$$H = \frac{RR_{PV}}{d}$$

Por lo tanto, la recaudación final anual para el País Vasco por el Impuesto Especial de Fabricación de Alcohol, Bebidas Derivadas y Productos Intermedios ($RF_{PV)}$ se obtiene sumando RR_{PV} + (1) + ((2) * (3)).

La actual Ley del Concierto Económico utiliza para ello la siguiente fórmula:

$RF_{PV} = RR_{PV} + c * RR_{AD} + (c – d) * H$

Siendo:

RF_{PV} = Recaudación final anual para el País Vasco por el Impuesto Especial de Fabricación de Alcohol, Bebidas Derivadas y Productos Intermedios, o Cerveza, o Hidrocarburos, o Tabaco.

RR_{PV} = Recaudación real anual del País Vasco por el Impuesto Especial de Fabricación de Alcohol, Bebidas Derivadas y Productos Intermedios, o Cerveza, o Hidrocarburos, o Tabaco.

RR_{TC} = Recaudación real anual del territorio común por el Impuesto Especial de Fabricación de Alcohol, Bebidas Derivadas y Productos Intermedios, o Cerveza, o Hidrocarburos, o Tabaco.

RR_{AD} = Recaudación real anual por importaciones por el Impuesto Especial de Fabricación de Alcohol, Bebidas Derivadas y Productos Intermedios, o Cerveza, o Hidrocarburos, o Tabaco.

Por consiguiente, el País Vasco deberá recibir del Estado e incorporar a su recaudación anual el siguiente ajuste (A):

$$(A) = (1) + ((2) * (3))$$

$$(A) = c * RR_{AD} + (c – d) * H$$

$$(A) = 7{,}13\% * RR_{AD} + (7{,}13\% – 5{,}198\%) * H$$

$$(A) = 0{,}0713 * RR_{AD} + 1{,}932 * H$$

9.3.5.2.2. EL IMPUESTO SOBRE LA CERVEZA

Aplicando idéntica formulación que la del impuesto anterior, leyendo el artículo 15 de la Ley quinquenal[845] y utilizando la misma explicación que he dado anteriormente, se puede decir que en concepto de este impuesto especial el País Vasco deberá recibir del Estado e incorporar a su recaudación anual el siguiente ajuste (A).

$$(A) = (1) + ((2) * (3))$$

$$(A) = c * RR_{AD} + (c - d) * H$$

$$(A) = 7{,}13\% * RR_{AD} + (7{,}13\% - 1{,}731\%) * H$$

$$(A) = 0{,}0713 * RR_{AD} + 0{,}05399 * H$$

9.3.5.2.3. EL IMPUESTO SOBRE HIDROCARBUROS

En este caso, el ajuste aplicable que se refleja en el artículo es el siguiente[846]:

$$(A) = (1) + ((2) * (3))$$

$$(A) = c * RR_{AD} + (c - d) * H$$

$$(A) = 6{,}56\% * RR_{AD} + (6{,}56\% - 8{,}260\%) * H$$

$$(A) = 0{,}0656 * RR_{AD} - 0{,}0170 * H$$

[845] "1. El 7,130 por 100 de la recaudación por el Impuesto sobre la Cerveza obtenida en las Aduanas. 2. El 5,399 por 100 de la recaudación real por el Impuesto sobre la Cerveza del territorio común dividida por el 98,269 por 100, o de la recaudación real del País Vasco por el mismo concepto tributario dividida por el 1,731 por 100, según que el porcentaje de recaudación del País Vasco con respecto a la total estatal, excluida la obtenida en las Aduanas, sea superior o inferior, respectivamente, al 1,731 por 100".

[846] Artículo 15 uno, 2 c) de la Ley quinquenal 2017-2021 establece que: "1. El 6,560 por 100 de la recaudación por el Impuesto sobre Hidrocarburos obtenida en las Aduanas.2. Con signo negativo, el 1,700 por 100 de la recaudación real por el Impuesto sobre Hidrocarburos del territorio común, excluida la derivada de la aplicación de los tipos impositivos autonómicos, dividida por el 91,740 por 100, o de la recaudación real del País Vasco por el mismo concepto tributario dividida por el 8,260 por 100, según que el porcentaje de recaudación del País Vasco con respecto a la total estatal, excluida la obtenida en las Aduanas sea superior o inferior respectivamente, al 8,260 por 100".

La recaudación que le corresponde al País Vasco (c – d) en este caso es con signo negativo, ya que su recaudación es mayor que la recaudación teórica que le correspondería, por lo que en este caso es el País Vasco el que tiene que abonar esa cantidad al Estado. Esto ocurre, pues en el litoral de Bizkaia existen empresas de gran envergadura como Petronor o Bahías de Bizkaia que producen hidrocarburos para todo el Estado.

No obstante, en los ajustes al consumo en los Impuestos Especiales de fabricación existe una diferencia respecto al ajuste al consumo del IVA. El artículo 15 dos de la Ley quinquenal prevé la corrección de los parámetros cuando los datos reales difieren de los teóricos en más de un 10% en el caso de los impuestos de Alcohol y Cerveza y un 7% en Hidrocarburos. Por lo tanto, en este ajuste sí se tiene en cuenta las diferentes variaciones que puedan existir, reafirmando el carácter paccionado del sistema, puesto que la voluntad de las partes ha sido que en este ajuste se contemple la corrección de los parámetros existentes, mientras que, en el ajuste a consumo del IVA, las partes no han querido entrar en esta cuestión.

9.3.5.2.4. EL IMPUESTO SOBRE LAS LABORES DEL TABACO

En el caso del Impuesto de Tabaco, en tanto no se modifique el régimen actual de fabricación y comercio de las labores de tabaco[847], se aplica un sistema especial que implica el cálculo anual, lo que evita el uso de sistemas de corrección temporal.

[847] La Disposición Adicional Sexta de la Ley quinquenal de 2017-2021 establece que "En el supuesto de que se modifique el actual régimen de fabricación y comercio de labores del tabaco, se procederá por ambas Administraciones, de común acuerdo, a la revisión de la letra d) del artículo 15. Uno".

La Disposición Transitoria Séptima de la Ley del Concierto Económico establece que será el resultante de aplicar la siguiente expresión matemática:

$$RFPV = RRPV + c' * RRTC\ [(1 - c') * RRPV]$$ [848]

Siendo:

RFPV = Recaudación final anual para el País Vasco por Labores de Tabaco.

RRPV = Recaudación real anual del País Vasco por Labores de Tabaco.

RRTC = Recaudación real anual del territorio común por Labores de Tabaco.

$$c' = \frac{\text{Labores del tabaco suministradas a expendedurías de tabaco y timbre situadas en el País Vasco}}{\text{Labores de tabaco suministradas a expendedurías de tabaco y timbre situadas en territorio de aplicación del Impuesto}}$$

En las siguientes tablas se refleja el resumen de los ajustes que se han explicado anteriormente, sin que se tenga en cuenta la eficacia de los territorios en la recaudación (H). Por una parte, en la primera tabla se reflejan los índices de capacidad recaudatoria que tiene el País Vasco para cada figura tributaria al que hay que aplicarle el ajuste correspondiente, índices que están establecidos en la Ley quinquenal de cupo.

[848] La Ley quinquenal de 2017-2021 en su artículo 15.uno. d. señala cómo hay que calcularlo de la siguiente manera: "La diferencia entre el resultado de aplicar a la recaudación real en el territorio común por el Impuesto sobre las Labores del Tabaco, el porcentaje que corresponda anualmente al valor de las labores suministradas a Expendedurías de Tabaco y Timbre situadas en el País Vasco, sobre el valor de las labores suministradas a dichos establecimientos en el territorio de aplicación de este impuesto, y el resultado de aplicar el complementario a cien del porcentaje anteriormente definido a la recaudación real por el mismo concepto tributario en el País Vasco".

Por otra parte, en la segunda tabla, se refleja el consumo que le corresponde al País Vasco por cada figura tributaria, la capacidad recaudatoria –las cantidades son las mismas que en la primera tabla– diferenciando en columnas distintas lo que proviene de las aduanas y de las operaciones interiores; es decir, del mercado interior. Así pues, se indica, igualmente, el ajuste correspondiente que haya que aplicar a las operaciones de las aduanas y a las del mercado interior, siendo este la diferencia entre el consumo y la capacidad recaudatoria. Como el ajuste que hay que realizar a las labores del tabaco se calcula utilizando un sistema especial, no se refleja nada en las tablas.

1ª TABLA

FIGURA TRIBUTARIA QUE AJUSTAR		**Índice de capacidad recaudatoria**
Impuesto sobre el Valor Añadido		5,765%
Impuestos Especiales de Fabricación		
	sobre el alcohol, bebidas derivadas y productos intermedios	1,932%
	sobre la cerveza	1,731%
	sobre los hidrocarburos	8,260%
	sobre las labores del tabaco	- -

2º TABLA:

FIGURA TRIBUTARIA QUE AJUSTAR		**Consumo**	**Cap. Recaud.**		**Ajuste**	
			Ad.	**Op. I.**	**Ad.**	**Op. I.**
Impuesto sobre el Valor Añadido		6,875%	0%	5,765%	6,875%	1,110%
Impuestos Especiales de Fabricación						
	sobre el alcohol, bebidas derivadas y productos intermedios	7,130%	0%	1,932%	7,130%	5,198%
	sobre la cerveza	7,130%	0%	1,731%	7,130%	5,399%
	sobre los hidrocarburos	6,560%	0%	8,260%	6,560%	-1,700%
	sobre las labores del tabaco	4,400%	0%	- -	- -	- -

*Fuente: https://www.conciertoeconomico.org/es/profesionales-y-estudiantes/estudio-del-concierto/relaciones-financieras/metodologia-2017-2021/ajustes-financieros-a-la-recaudacion-por-iva-e-impuestos-especiales-de-fabricacion (última visita el 30 de junio de 2022).

9.3.5.3. EL AJUSTE EN LOS IMPUESTOS DIRECTOS CONCERTADOS

Se trata de la compensación prevista para perfeccionar la estimación de los ingresos por impuestos directos imputables al País Vasco y al resto del Estado.

El artículo 55 de la Ley del Concierto señala que para perfeccionar la imposición directa se practicará un ajuste por las cantidades que resulten de considerar los supuestos establecidos en los artículos 9.uno.primera. b) y 7.dos del Concierto Económico.

Así pues, los funcionarios del Estado que prestan sus servicios en territorio vasco deducirán las retenciones que les hubieran sido practicadas (e ingresadas en la Hacienda del Gobierno central) en sus declaraciones presentadas ante los Territorios Históricos, por lo que se deberá realizar un ajuste por esa cantidad a favor del Territorio Histórico.

Igualmente, los intereses y demás contraprestaciones de las deudas y empréstitos emitidos por el Estado, otras Comunidades Autónomas, corporaciones de territorio común y demás entes de sus administraciones territoriales e institucionales, aun cuando se satisfagan en territorio vasco, serán exigidas por el Estado, debiendo realizar un ajuste por esa cantidad, siempre y cuando el contribuyente resida en el País Vasco. A este respecto, ZUBIRI ORIA llega a decir en relación con el Concierto Económico de 1981 que "esta distribución de retenciones incentiva a las Diputaciones Forales a emitir deuda y otros activos por encima de sus necesidades"[849]. Y lo explica de la siguiente manera: "si un residente en la CAPV compra, digamos, deuda del Estado, el 25% de la retención correspondiente a los intereses lo ingresa la Administración del Estado. La Administración del territorio foral correspondiente, por su parte, debe devolver esta retención y, consecuentemente, solo obtiene como recaudación el tipo marginal al que están gravados estos intereses menos el 25% que tiene que devolver. Dada esta situación, la Administración foral saldría ganando si el residente en la Comunidad Autónoma del País Vasco comprara deuda emitida por la propia Comunidad Autónoma

[849] ZUBIRI ORIA, I., y VALLEJO ESCUDERO, M., *Un análisis metodológico y empírico…*, *op. cit.,* p. 18.

del País Vasco ya que, en ese caso, su recaudación serían todos los impuestos debidos en los intereses porque la retención también le pertenece"[850].

No comparto su apreciación, ya que, desde el punto de vista del comprador de deuda, opino que este no analiza el origen del emisor (Estado o Diputación foral) de la deuda para comprar ese activo o no. El comprador de deuda se fija en la rentabilidad que pueda obtener de la compra de ese activo, por lo que adquirirá uno u otro activo en función de las ventajas que tenga esa emisión respecto a otra. Igualmente, el sistema de compensación de las retenciones, en el actual Concierto Económico, hace que esta situación se corrija.

9.3.6. LAS COMPENSACIONES

El artículo 56 de la Ley del Concierto Económico señala que del cupo correspondiente a cada Territorio Histórico se restarán (aplicando el índice de imputación a la cantidad reflejada en los Presupuesto Generales del Estado) por compensación unos conceptos.

Estos conceptos serían los tributos no concertados, los ingresos presupuestarios de naturaleza no tributaria y el déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado.

Mientras en el ámbito territorial del País Vasco no se dé la concertación total de los tributos a favor del País Vasco, ni en los ingresos presupuestarios de naturaleza no tributaria que estén en manos del Estado, este sigue manteniendo intacta la capacidad de recaudación de todos esos ingresos sin que esa capacidad de recaudación haya sido trasladada al País Vasco. Es decir, si hay cantidades que el Estado sigue percibiendo por sí mismo en el País Vasco y esas cantidades no se restan al cupo correspondiente que financia las cargas no asumidas por el País Vasco, el Estado se estaría financiado doblemente mediante el cupo correspondiente y mediante los ingresos que no hayan

[850] *Ibid.*, p. 18.

sido recaudados por el País Vasco y que hayan sido recaudados directamente por el Estado.

Lo mismo ocurre con el déficit público del Estado puesto que si el País Vasco no resta esta cantidad, es decir, la diferencia que existe entre los ingresos y los gastos reflejados en los Presupuestos Generales del Estado, estaría financiando parte de ese gasto a la hora de calcular las cargas del Estado y a su vez, posteriormente, financiaría esa falta de financiación mediante la figura del endeudamiento, al ser este último una carga no asumida por el País Vasco, tal como se ha explicado anteriormente.

Esto generaría al Estado un excedente que no le corresponde, por lo que las cantidades recaudadas por el Estado en concepto de tributos no concertados, ingresos no tributarios o déficit del Estado deben ser restadas de las cantidades que el País Vasco paga por las cargas no asumidas.

9.3.6.1. LOS TRIBUTOS NO CONCERTADOS

Los tributos no concertados con el País Vasco son los tributos que directamente recauda el Estado en el territorio vasco a través de las fuentes de ingresos no transferidas. Hoy por hoy, como se ha adelantado, son la recaudación de los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Asimismo, el artículo 51 de la Ley del Concierto Económico señala la participación que tienen las entidades locales del País Vasco en los tributos no concertados. En este sentido, el Estado en vez de realizar estas aportaciones directamente a las entidades locales, tal como lo hace a las entidades locales del territorio común, lo hace mediante aportaciones a las Diputaciones forales, y estas, a su vez, son las que transfieren esas cantidades a las entidades locales[851]. El mencionado artículo señala este modo de

[851] El artículo 41 de la Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, Reguladora de las Haciendas Locales de Gipuzkoa, publicada en el *BOG*, núm. 133, de 10 de julio de 1989. y el artículo 44 del Decreto Foral Normativo 1/2021, del Consejo de Gobierno Foral de 29 de septiembre. Aprobar el texto refundido de la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales de Álava, publicado en el *BOTHA*, núm. 114, de 6 de octubre de 2021, p. 1. sostienen que "la participación de los Municipios en los ingresos por Tributos No Concertados se realizará de conformidad con lo dispuesto en el Concierto Económico", mientras que el

proceder de la siguiente manera: "En los supuestos de aportación indirecta mediante participaciones en tributos no concertados, las Diputaciones Forales distribuirán las cantidades que, a tenor de las normas de reparto de carácter general, correspondan a las entidades locales de su respectivo Territorio Histórico".

En este sentido cabe llegar a diferentes conclusiones. Por una parte, el hecho de que la Ley del Concierto Económico establezca expresamente que la aportación de los tributos no concertados que quiera realizar el Estado a favor de los ayuntamientos de los Territorios Históricos lo hará mediante aportaciones a las Diputaciones forales refuerza la idea de que estas no son meras entidades locales, puesto que, si así fuese, este artículo carecería de sentido, ya que diferencia entre entidades locales y Diputaciones forales, siendo estas últimas las que tienen la obligación de repartir esas cantidades a las entidades locales de sus respectivos Territorios Históricos. Igualmente, confirma que las Diputaciones forales tienen las facultades de tutela financiera de los ayuntamientos, puesto que las diferentes administraciones, a la hora de negociar y aprobar la vigente Ley del Concierto, han estipulado que la obligatoriedad de repartir las cantidades que el Estado reparta a los ayuntamientos vascos en concepto de tributos no concertados es de las Diputaciones forales.

9.3.6.2. LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DE NATURALEZA NO TRIBUTARIA

Ni la Ley del Concierto ni la Ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo especifican cuáles son estos ingresos, aunque se puede suponer que son los que se incluyen en los capítulos 4 a 8 de los presupuestos Generales del Estado (transferencias corrientes y de capital, ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones y variación de activos financieros).

artículo 40 de la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales de Bizkaia, publicada en el *BOB*, núm. 249, el 31 de diciembre de 2005, va más allá, al establecer que "la distribución de dicha participación se realizará de acuerdo con los criterios del artículo 42 siguiente, criterios que igualmente se aplicarán a la participación de los municipios en los tributos no concertados a que se refiere el artículo 51 del Concierto Económico".

En este caso, el Estado al recaudar estos ingresos, mantiene intacta su capacidad recaudatoria, por lo que se tienen que restar para calcular el cupo que el País Vasco debe abonar al Estado, ya que, si no, tal como ocurre con el endeudamiento del Estado y los tributos no concertados, el País Vasco estaría financiando la participación doble del Estado, es decir, a la hora de no recaudar esos ingresos y, después, a la hora de pagar el cupo correspondiente.

9.3.6.3. EL DÉFICIT PÚBLICO O SUPERÁVIT

Normalmente, práctica que habitualmente se ha dado, el Estado no se financia exclusivamente mediante sus ingresos propios, ya que el gasto público que ha ido generando año tras año ha ido en aumento, no pudiendo suplirlo con sus ingresos y generando así un déficit público que, en tiempos de crisis, igualmente, se ha disparado.

El Estado para hacer frente a sus gastos, si no le es suficiente con los ingresos que obtiene, puede sufragar esa merma acudiendo al endeudamiento, financiando ese déficit presupuestario mediante la constitución de pasivos financieros como pagarés del Estado, letras del Tesoro, bonos, obligaciones y otras figuras análogas ya que actualmente desde que España es miembro de la eurozona no puede cubrirlo mediante la emisión de dinero[852].

Por lo tanto, si el País Vasco no resta del cupo bruto esa cantidad estaría asumiendo mediante su recaudación, durante el ejercicio vigente, todo el déficit que genera el gasto realizado en el País Vasco, incluido el suyo. El déficit es también "el factor compensador de mayor relevancia cuantitativa y su introducción en esta fase de fijación del cupo puede entenderse como una vía para que la Hacienda foral participe en la estrategia de política de estabilización aplicada desde la administración central"[853]. No obstante, reitero lo anteriormente señalado, que el País Vasco ya paga los intereses y la amortización de la deuda pública generada por el déficit público del Estado.

[852] https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2022/290722-deficit_del_estado.aspx (última vista el 21 de octubre de 2022).

[853] GARCÍA DÍAZ, M.A.; HERRERO ALCALDE, A.; LOSCOS FERNÁNDEZ F.J., y otros, "El concierto económico y el cálculo del cupo…, *op. cit.,* pp. 11-12.

En este sentido, el "beneficio" del déficit del Estado como compensación que es, a la hora de calcular el cupo, solamente tiene su incidencia en el año base, puesto que en los siguientes años del quinquenio no se tiene en cuenta el mismo para el cálculo del cupo. Por lo tanto, si en el año base de un quinquenio el déficit del Estado es elevado, tiene su traslación en la capacidad financiera que va a tener el País Vasco, siendo tal circunstancia positiva para este al ver minorado el cupo a abonar por la compensación practicada.

Asimismo, cuando nos referimos al déficit, tal como sostiene la Ley del Concierto Económico o la Ley quinquenal del cupo, nos referimos al déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado, teniendo en cuenta solamente la parte del déficit que le corresponde a la Administración central, puesto que según el artículo 2 de la Ley Orgánica de 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece, "el sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 que incluye los siguientes subsectores, igualmente definidos conforme a dicho Sistema:

a) Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central.

b) Comunidades Autónomas.

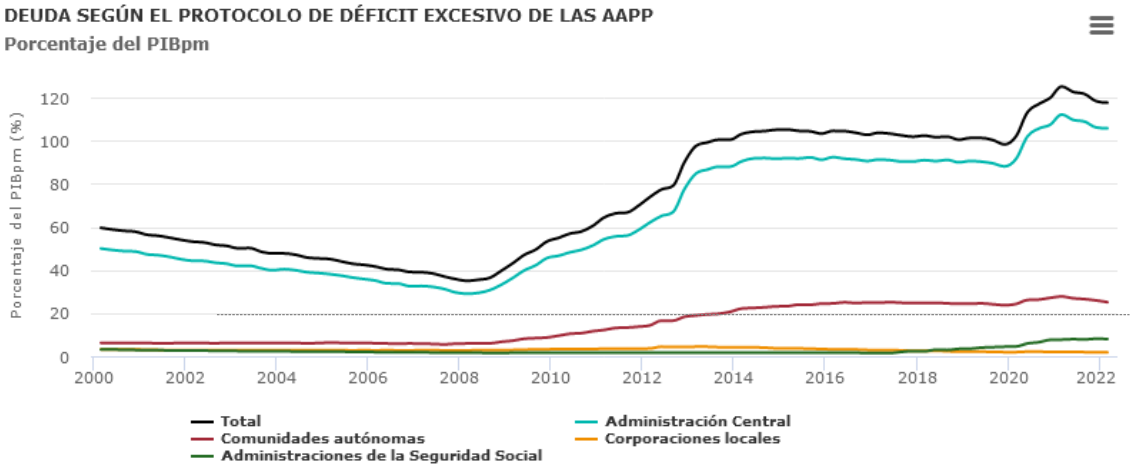
c) Corporaciones locales.

d) Administraciones de Seguridad Social".

De esta forma, la referencia a tomar en cuenta será el subsector Administración central (Estado), excluyendo, por lo tanto, los demás subsectores, por lo que el País Vasco no financiará en un futuro, mediante el pago de los intereses y la amortización de la deuda

generada por la Seguridad Social [854], las demás Comunidades Autónomas ni las corporaciones locales.

Si el Estado no presenta déficit y sí en cambio superávit, la Ley del Concierto Económico establece que en ese caso se operará en sentido inverso al déficit; es decir, en vez de restar por compensación esas cantidades, se tendrán que sumar al cupo correspondiente de cada Territorio Histórico.



FUENTE: Banco de España. Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Cuadro 11.5

9.3.6.4. EL COSTE ASOCIADO A LOS PROGRAMAS Y ACTUACIONES PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DEL TRABAJO, EL EMPLEO Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL

La Disposición Adicional Tercera de la Ley quinquenal de 2017-2021 nos habla de otra compensación que hay que realizar del cupo líquido. Esta compensación no está regulada en la Ley del Concierto Económico y obedece al traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el

[854] En virtud de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, los recursos públicos que correspondan a la Tesorería General de la Seguridad Social no tienen naturaleza tributaria, por lo que no entrarían tampoco dentro del ámbito aplicable del sistema de Concierto Económico.

empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal. En este sentido, hay que deducir por compensación del cupo líquido a pagar cada ejercicio la financiación que corresponda al País Vasco por su participación en el coste asociado a los programas y actuaciones públicas en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre[855].

9.3.7. EL CUPO LÍQUIDO

El cupo líquido es la cantidad que resulte tras la práctica de las compensaciones y ajustes. Es lo que efectivamente se paga por las competencias no asumidas. Por lo tanto, será:

C = 6,24% x (CNA – Compensaciones y Ajustes)

Dicho cupo líquido, una vez determinado, se minorará en la cantidad resultante de aplicar la Disposición Transitoria Cuarta del Concierto Económico[856].

Esta Disposición Transitoria regula otra compensación, la compensación que se hace a favor del Territorio Histórico de Araba/Álava, que, por su tradición histórica, tiene algunas competencias adicionales a las del resto de la Comunidad Autónoma del País Vasco y que en provincias de territorio común son ejercidas por el Gobierno central. No obstante, estas competencias son de escasa importancia cuantitativa, pero su coste se deduce del cupo, y lo deducido se entrega a Araba/Álava.

[855] España. Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, publicado en el *BOE*, núm. 277, de 16 de noviembre de 2010, p. 95620.

[856] "Una Comisión Mixta Paritaria, Ministerio de Hacienda-Diputación Foral de Álava, determinará la compensación que proceda establecer en favor de la Diputación Foral, en tanto esta continúe desarrollando competencias y prestando servicios no asumidos por la Comunidad Autónoma del País Vasco y que en provincias de régimen común corresponden al Estado, así como las normas para la revisión anual de esta compensación en base al calendario de transferencia de competencias al País Vasco. La determinación y aplicación de esta compensación no afectará a las normas de determinación del Cupo establecidas en este Concierto, si bien se hará efectiva mediante reducción de los importes de los cupos correspondientes a Álava en virtud del artículo 41.dos.e) del Estatuto de Autonomía".

Por lo tanto, con todo lo explicado hasta ahora durante el capítulo, el cupo correspondiente al ejercicio 2017, año base para el quinquenio 2017-2021, lo calcularíamos de la siguiente manera[857]:

CÁLCULO DEL CUPO PROVISIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, 2017			
1.	Presupuesto del Estado: gastos	276.152.254,24	
2.	Cargas asumidas por la CAPV	89.966.505,13	
3.	Total cargas no asumidas (1 – 2) Entre otros: • Fondo de Compensación Interterritorial • Transferencia a entes públicos • Amortización e intereses de la deuda	186.185.749,11	
4.	Cargas no asumidas para financiar por la CAPV (6,24% s/ 186.185.749,11)		**11.617.990,74**
5.	Tributos no concertados (6,24% s/ 8.649.072,12)		539.702,10
6.	Ingresos no tributarios (6,24% s/ 9.538.619,87)		595.209,88
7.	Ajuste por impuestos directos concertados		397.077,72
8.	Total ajustes y compensaciones por ingresos obtenidos por el Estado imputables a la CAPV (5 + 6 + 7)		**1.531.989,70**
9.	Déficit presupuestario (6,24% s/ 140.728.614,40)		**8.781.465,54**
10.	Cupo Líquido (4 – 8 – 9)		**1.304.535,50**
11.	Otras compensaciones • Compensaciones Araba/Álava		4.426,53
12.	Cupo líquido que pagar (10 – 11)		**1.300.108,97**

[857] Fuente: https://conciertoeconomico.org/profesionales-y-estudiantes/estudio-del-concierto/relaciones-financieras/metodologia-2017-2021/el-cupo-del-ano-base/#ingresos_obtenidos (última vista el 2 de enero de 2023).

9.4.EL CÁLCULO DEL CUPO DE LOS DEMÁS AÑOS DEL QUINQUENIO

Para saber cómo se tiene que calcular el cupo que hay que abonar en los años posteriores al del año base, se debe tener en cuenta lo establecido en la Ley quinquenal vigente en cada momento.

El contenido de esta Ley, antes de aprobarla en las Cortes Generales, previamente se acuerda y se aprueba en la Comisión Mixta del Concierto –no se olvide el carácter paccionado del sistema– y es este el órgano que acuerda el procedimiento que tiene que regir en el quinquenio correspondiente conforme a los principios generales establecidos en el Capítulo II de la Ley del Concierto Económico y que aprueba el importe del cupo provisional del primer año del quinquenio. Igualmente, esta Ley en su Disposición Final Primera señala el modo a proceder si llegado el término del quinquenio no ha habido acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico para una nueva Ley que debería regir en el nuevo quinquenio.

La Ley quinquenal en vigor es la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021.

Hasta hoy en día ha habido siete leyes que han regulado los quinquenios anteriores:

1) La Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986[858]. (Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo del 4 de diciembre de 1987).

2) La Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1987-1991[859]. (Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo del 4 de diciembre de 1987).

[858] Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986, publicada en el *BOE*, núm. 314, de 31 de diciembre de 1988, p. 36767.

[859] España. Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1987-1991, publicada en el *BOE*, núm. 314, de 31 de diciembre de 1988, p. 36768.

3) La Ley 7/1993, de 16 de abril, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1992-1996[860]. (Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo del 6 de mayo de 1992).

4) La Ley 37/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001[861]. (Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo del 27 de mayo de 1997).

5) La Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006[862]. (Acuerdo de la Comisión Mixta del Cupo de 6 de marzo de 2002).

6) La Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011[863]. (Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto de 30 de julio de 2007).

7) El 17 de noviembre de 2022, la Comisión Mixta del Concierto Económico reunida en Madrid, aprobó la nueva metodología de Cupo para el quinquenio 2022-2026, que fija el cupo provisional del año base en 1.467 millones de euros (en la nota de prensa emitida por parte del Gobierno vasco se indica que será de 1.472 millones de euros). No obstante, en el momento en que se está escribiendo esta tesis, no se ha tramitado en

[860] España. Ley 7/1993, de 16 de abril, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1992-1996, publicada en el *BOE*, núm. 92, de 17 de abril de 1993, p. 11440.

[861] España. Ley 37/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001, publicada en el *BOE*, núm. 186, de 5 de agosto de 1997, p. 23847.

[862] España. Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006, publicada en el *BOE*, núm. 124, de 24 de mayo de 2002, p. 18636.

[863] España. Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011, publicada en el *BOE*, núm. 257, de 26 de octubre de 2007, p. 43602.

las Cortes Generales en forma de Ley de artículo único y se prevé que su tramitación sea a mediados de 2023[864].

La vigente Ley quinquenal, en el capítulo III, hace referencia al procedimiento a seguir para la determinación del cupo líquido de los años siguientes del quinquenio y liquidación definitiva de los cupos.

Hay que indicar que, tras la lectura del articulado, se observa que no todos los años se calculan las cargas no asumidas por el País Vasco ni tampoco las deducciones y los ajustes que haya que realizar para calcular el cupo correspondiente al ejercicio, ya que se presupone que las magnitudes que intervienen en la determinación del cupo se van a mantener estables a lo largo del quinquenio previsto para su vigencia, partiendo del cupo líquido provisional calculado para el año base.

Esto es así a partir de la segunda Ley quinquenal aprobada para el periodo 1987-1991, ya que los primeros años de vigencia de la Ley del Concierto Económico de 1981 se calculaban todos los años las cargas no asumidas por el País Vasco, identificando los gastos presupuestados por el Estado, los gastos que correspondían a las cargas asumidas por la Comunidad Autónoma y restando su importe total del Presupuesto de Gastos del Estado, siendo la diferencia entre ambos la cifra de las cargas no asumidas.

Las administraciones vascas y central pronto se dieron cuenta de que este procedimiento resultaba difícil y complicado, debido a los cambios en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, además de tener que realizar el proceso todos los años.

Por lo tanto, a partir de la segunda Ley quinquenal se cambió de parecer y solamente se empezaron a calcular las cargas no asumidas por el País Vasco para el primer año del

[864] Véanse https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2022/la-comision-mixta-concierto-economico-aprueba-metodologia-del-cupo-del-quinquenio-2022-2026-y-concertacion-dos-nuevos-impuestos/ y https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.HACIENDA/17-11-22-NP-ACUERDO-COMISION-MIXTA-ESTADO-PAIS-VASCO.pdf (última vista el 20 de diciembre de 2022).

quinquenio, el llamado año base del quinquenio. Tanto es así que a la cantidad calculada para el año base se le aplica, desde entonces, un índice de actualización que hará cuantificar el cupo provisional para el ejercicio de los años siguientes.

9.4.1. EL ÍNDICE DE ACTUALIZACIÓN

Este índice de actualización está establecido en el artículo 10 de la Ley quinquenal actual y señala que este índice "es el cociente entre la previsión de ingresos por tributos concertados, excluidos los tributos cedidos en su totalidad a las Comunidades Autónomas, que figure en los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado del ejercicio [865] al que se refiera el cupo líquido y los ingresos, debidamente homogeneizados, previstos por el Estado por los mismos conceptos tributarios en el año base del quinquenio".

En este caso, al igual que en el sistema de Concierto Económico en general, se ve la aplicación del riesgo unilateral, ya que el País Vasco no tiene capacidad para decidir ni para modificar los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado, por lo que el índice de actualización, también, depende de factores exógenos al País Vasco.

Como el cupo líquido del año base se calcula, tal como se ha visto, mediante el índice de imputación del 6,24%, alguno puede llegar a la conclusión errónea de que el País Vasco abona el 6,24% por las competencias no asumidas por este todos los años de la vigencia de la Ley del quinquenio. Me explico. Es verdad que el cupo provisional del año base se calcula mediante el índice de imputación del 6,24%, pero los restantes años del quinquenio se actualizan utilizando el índice de actualización. Por ello, la cantidad provisional multiplicada por el índice de actualización (sin tener otros aspectos en cuenta) dará una cantidad que en términos porcentuales será igual, mayor o menor que si se le aplicase a la cantidad del año en curso el índice de imputación del 6,24%.

[865] Los tributos que figuran en los capítulos I y II del Presupuesto General del Estado actualmente son: Rentas de las Personas Físicas, Sociedades, Renta de no residentes, Producción y Almacenamiento Energía, IVA, Alcohol y Bebidas derivadas y Productos intermedios, Cerveza, Labores de Tabaco, Hidrocarburos, Carbón, Gases Fluorados y Primas de Seguros.

Por lo tanto, en el caso hipotético de que el Estado en el territorio común prevé una disminución de sus ingresos por una cantidad superior a los ingresos obtenidos en el año base del cupo, hará que el índice de actualización sea menor, y, por lo tanto, el País Vasco deberá abonar menos en concepto de cupo, obteniendo así una capacidad financiera mayor y, debido a ello, ingresos que no preveía tener, a consecuencia de la bajada en la cantidad final a abonar en concepto de cupo. En cambio, si la previsión del Estado aumenta por encima de los ingresos obtenidos en el año base, hará que el País Vasco deba abonar más cantidad en concepto de cupo, mermando así su capacidad financiera. Por lo tanto, el cupo que se debe abonar no depende para nada de la recaudación que hagan los Territorios Históricos en los tributos concertados.

La cantidad que se debe ingresar por la Comunidad Autónoma del País Vasco en concepto de cupo líquido en cada ejercicio se abonará a la Hacienda Pública del Estado en tres plazos iguales, durante los meses de mayo, septiembre y diciembre del mismo año.

Asimismo, para que se tengan en cuenta los efectos por variación en las competencias asumidas, el artículo 58 de la Ley del Concierto Económico y el artículo 11 de la Ley quinquenal señalan el procedimiento a seguir para corregir tal situación. Indican que si durante los años del quinquenio la Comunidad Autónoma del País Vasco asume nuevas competencias cuyo coste anual a nivel estatal hubiera sido incluido dentro de las cargas del Estado que se computaron para la determinación del cupo del año base del quinquenio, se procederá a calcular el coste total anual a nivel estatal asociado al traspaso en el ejercicio en que este se produzca, según se deduzca de los Presupuestos Generales del Estado para el referido ejercicio.

No obstante, si en el supuesto de que la efectividad del nuevo traspaso no coincidiese con el 1 de enero del ejercicio, la Ley quinquenal señala que se procederá a prorratear el coste total anual a nivel estatal asociado al traspaso en dicho ejercicio proporcionalmente a la parte del año en que el País Vasco hubiera asumido tales competencias, con efectos exclusivos para la determinación del cupo del ejercicio en que se produzca el traspaso.

Además, la citada reducción proporcional tendrá en cuenta la periodicidad real de los gastos corrientes, así como el efectivo grado de realización de las inversiones del Estado.

Por lo tanto, si se produce una variación en las cargas asumidas, se procederá a minorar el cupo líquido del año base del quinquenio en el importe que resulte de aplicar al coste total anual a nivel estatal en el ejercicio en que se produzca el traspaso, dividido por el índice de actualización, el índice de imputación.

En este sentido, por poner un ejemplo, sería el caso de las políticas activas de empleo, a las que se ha hecho referencia anteriormente, al indicar una de las compensaciones que la Disposición Adicional Tercera de la Ley quinquenal de 2017-2021 establece para calcular el cupo líquido.

Una vez calculado el cupo líquido del año base del quinquenio, así revisado, será el que se utilice para la determinación del cupo del ejercicio en que se produce el traspaso y el de los ejercicios posteriores.

El mecanismo descrito anteriormente, se aplicará de manera inversa en el caso de que la Comunidad Autónoma del País Vasco dejase de ejercer competencias que tuviera asumidas.

Finalmente, para el caso en que, durante cualquiera de los años del quinquenio, el Estado se reservara o asumiera nuevos compromisos de financiación derivados de medidas legislativas, de interés general o de acuerdos interinstitucionales, sobre materias cuya ejecución corresponda a las Comunidades Autónomas, se establece que se reunirá la Comisión Mixta del Concierto Económico para analizar y determinar la participación financiera que, en su caso, corresponda al País Vasco.

Por consiguiente, vemos que, si hay cambios en las cargas asumidas por el País Vasco, estos tienen su reflejo en la cuantía inicial del cupo provisional establecido en el año base del quinquenio, ya que una mayor carga asumida (o la inversa, no asumida) hará que el País Vasco deberá pagar menos (o más si esa competencia pasase a ser una carga no asumida) por el cupo.

9.4.2. LA LIQUIDACIÓN DEFINITIVA DE LOS CUPOS LÍQUIDOS

Una vez que los cupos estén fijados provisionalmente, conforme a lo señalado anteriormente, se liquidarán definitivamente aplicando el valor real del índice de actualización que se deduzca de la recaudación líquida realmente obtenida por el Estado, tanto en el ejercicio a que se refiere el cupo como su homogénea en el año base del quinquenio, al cupo líquido definitivo homogéneo del año base. Por lo tanto, "la liquidación definitiva del cupo líquido no se efectúa, como en principio pudiera pensarse, volviendo a efectuar todos sus cálculos, según la fórmula recogida en los epígrafes anteriores, según dicha liquidación se refiera, respectivamente, al cupo líquido del año base o al de los restantes años"[866].

Excepcionalmente, la liquidación definitiva del cupo líquido correspondiente al año base del quinquenio, se efectuará considerando el valor real del índice de actualización, que se deduzca de la recaudación líquida realmente obtenida por el Estado en el año base del quinquenio, respecto a la previsión homogénea de recaudación para ese mismo ejercicio que figure en el Presupuesto de Ingresos del Estado.

Para saber cuál es la recaudación líquida obtenida por el Estado en cada ejercicio, se acudirá a la certificación expedida por la Intervención General de la Administración del Estado a estos efectos, computándose como tal la obtenida en el año al que se refiere la certificación cualquiera que sea el del devengo.

La liquidación definitiva se efectuará en el mes de mayo del ejercicio siguiente al que se refiere el cupo y la compensación objeto de esta y las diferencias que origine con el cupo líquido fijado provisionalmente para el citado ejercicio se regularizarán en el citado mes de mayo, computándose, en su caso, con el ingreso a efectuar con el abono correspondiente al pago del cupo provisional del ejercicio vigente en el mes de mayo.

En relación con el cálculo de la liquidación definitiva del cupo, cabe decir que tiene una transcendencia de gran calado las políticas tributarias y económicas que aplique el

[866] BILBAO GARAI, J.M., "Las leyes quinquenales de cupo: Concierto…, *op. cit.,* p. 88.

Gobierno central. Es decir, si el Gobierno central aplica una tributación con unos tipos impositivos superiores (o los mismos) que utilizan las haciendas vascas y, de la misma forma, si con ello recauda más que el País Vasco, el índice para la actualización del cupo aumentará y ello será perjudicial para las Haciendas vascas, ya que hará aumentar la cantidad a abonar en concepto de cupo.

No obstante, si la recaudación del Gobierno central es inferior a la recaudación que realicen las Haciendas vascas, estas saldrán beneficiadas, ya que la liquidación definitiva del cupo líquido solo tiene en cuenta la variable de la recaudación del territorio común. Esto obliga a que las Haciendas vascas sean lo más eficaces posibles, y así evitar perjuicios del riesgo unilateral.

Por consiguiente, vemos que el riesgo unilateral del sistema de Concierto Económico también tiene su incidencia en los cálculos finales del cupo.

Se debe añadir que, en unos supuestos en concreto, la Ley quinquenal establece una salvaguarda por la cual el cupo líquido del año base puede modificarse. Son los casos específicos que se disponen en las Disposiciones Adicionales Cuarta y Quinta de dicha Ley. La Disposición Adicional Cuarta dice que "en el caso de que se produjese una reforma en el ordenamiento jurídico tributario del Estado que afectase a la concertación de los tributos, se produjese una alteración en la distribución de las competencias normativas que afecte al ámbito de la imposición indirecta o se crearan nuevas figuras tributarias o pagos a cuenta, se procederá por ambas Administraciones, de común acuerdo, a la pertinente revisión del cupo líquido del año base del quinquenio y del índice de actualización del mismo, en la forma y cuantía que resulte procedente, surtiendo todo ello efectos a partir del año en que se produzca dicha reforma", y prosigue que "ambas Administraciones acordarán, en su caso, el establecimiento de los ajustes o compensaciones que, dada la naturaleza de la figura tributaria concertada, sean procedentes".

Por lo tanto, si se dan las circunstancias detalladas, mediante acuerdo de las partes, entiendo que, convocando a la Comisión Mixta del Concierto Económico, se podrá

proceder a la revisión del cupo líquido del año base y del índice de actualización. Esto tiene su relevancia, ya que, como se ha señalado con anterioridad, si hay una reforma tributaria en el Estado, ello se tendrá que ver reflejado en las compensaciones y ajustes que haya que realizar para calcular adecuadamente el cupo provisional del año base, e, igualmente, esa reforma tendrá su impacto final en la recaudación tributaria de territorio común, con la relevancia que ello tiene, a su vez, a la hora de calcular el índice de actualización[867].

La Disposición Adicional Quinta, por su parte, señala que "en el caso de que se produjese una reforma del régimen de cesión de tributos del Estado o una modificación sustancial en los Presupuestos Generales del Estado como consecuencia de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales, se reunirá la Comisión Mixta del Concierto Económico para analizar y determinar, si procede, la revisión del cupo líquido del año base del quinquenio y/o del índice de actualización del mismo, surtiendo en su caso la revisión efectos a partir del año en que se produzca dicha reforma". Este supuesto tiene su importancia a la hora de cuantificar la recaudación de los tributos por parte del Estado.

Si hay una cesión de tributos del Estado o si se da una reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas o de los entes locales, hace que la recaudación final del Estado por los tributos se vea modificada. En el caso de cesión de tributos, su recaudación disminuirá y en el caso de la reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas o de los entes locales puede que la recaudación del Estado disminuya o aumente. Actualmente, está pendiente la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común[868].

[867] Mediante acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico y posterior aprobación de la Ley 1/2022, de 8 de febrero, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, se concertaron los nuevos impuestos sobre transacciones financieras y sobre determinados servicios digitales. Asimismo, en la reunión de 27 de diciembre de 2022 de la Comisión Mixta del Concierto Económico se determinó la participación de Euskadi en los gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito, al no tener esta naturaleza tributaria.

[868] https://valenciaplaza.com/el-gobierno-impide-al-congreso-debatir-la-reforma-de-financiacion-autonomica-de-compromis (última visita el 21 de octubre de 2022).

Como se ha explicado anteriormente, el índice de actualización se calcula teniendo como base la recaudación final de los tributos por parte del Estado, y, por lo tanto, si ocurriese alguna de las circunstancias reflejadas en la Disposición Adicional Quinta de la Ley quinquenal, ello habría de tener su reflejo final en el cálculo del cupo, porque si no la Comunidad Autónoma del País Vasco estaría pagando de más (o de menos en el caso de que la reforma del sistema de financiación hiciera que el Estado tuviera opción a más recaudación). Para ello, se tendrá que calcular el cupo que abonar por la Comunidad Autónoma del País Vasco adecuadamente mediante la revisión del cupo líquido del año base del quinquenio y/o revisando el índice de actualización.

Nos percataremos que la Ley del Concierto Económico solamente da la opción de elegir entre revisar el cupo líquido del año base del quinquenio y revisar el índice de actualización. La verdad es que opino que sería mucho más adecuado expresarlo como lo hace la Disposición Adicional Cuarta de la Ley quinquenal, para que así se facilitase el mecanismo a elegir la mejor opción para cada caso concreto, sin que la elección de una posibilidad haga que se tenga que desechar la otra posibilidad.

Estas dos Disposiciones Adicionales, que tienen como objetivo tener en cuenta las reformas de gran calado que se den en el ordenamiento jurídico tributario del Estado, no prevén un mecanismo para los supuestos en el que las partes no llegasen a un acuerdo o para el caso en que alguna de las partes no viera la necesidad de sentarse a acordar. Si alguna de las partes no accediera a ello –la voluntad del legislador (en primera instancia, también de las administraciones vascas y central, ya que no olvidemos que la Ley 12/2002 por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, primero, fue acordada en una reunión de la Comisión Mixta del Concierto Económico) es intentar llegar a un acuerdo puesto que para ello incorpora estas disposiciones–, existiría el problema de que la reforma del ordenamiento jurídico tributario del Estado no tuviera su reflejo en el cálculo del cupo, con los problemas financieros que ello pudiera suponer.

Como se verá en adelante, la interpretación y la aplicación de estas acarreó a las administraciones central y vascas una época de conflictividad entre ellas, que empezó

con la aprobación de la Ley quinquenal 2007-2011 y que finalizó tras entrar en vigor los acuerdos aprobados en la reunión de la Comisión Mixta del Concierto Económico de 17 de mayo de 2017.

A modo de ejemplo, en la siguiente tabla que aparece más abajo, mediante datos obtenidos de las diferentes actas publicadas por la Comisión Mixta del Concierto Económico[869] y de los Presupuestos Generales del Estado, se pueden ver los cupos líquidos que el País Vasco ha abonado al Estado en los últimos años, habiendo diferencia entre la cantidad estipulada para el ejercicio y la cantidad real abonada. Esta diferencia proviene de la diferencia que existe entre el índice de actualización al calcular la cantidad estipulada al principio del ejercicio, que se obtiene teniendo en cuenta las cantidades reflejadas en los Presupuestos Generales del Estado en la partida de gastos (cargas asumidas por el Estado) y la cantidad real abonada que tiene en cuenta la recaudación real de los tributos a nivel del Estado.

Igualmente, en muchos de los ejercicios que se reflejan, no aparece la cantidad provisional al inicio del ejercicio, puesto que, como se verá, hubo discrepancias de cálculo entre las distintas administraciones, lo que hace difícil concretar una cifra real.

Por lo que respecta al cupo líquido definitivo de 2021 y 2022[870], todavía no hay datos oficiales de cierre.

[869] Véase: https://www.euskadi.eus/informacion/comision-mixta-del-concierto-economico/web01-a2conci/es/ (última visita el 6 de enero de 2022).

[870] El cupo provisional para el año 2022 aprobado por los Presupuestos Generales del Estado de 2022 fijaba en 1.407 millones de euros, aunque la Comisión Mixta del Concierto Económico reunida el 17 de noviembre de 2022 lo fijaba en 1.472 millones de euros. Los Presupuestos Generales del Estado de 2023 lo fijan provisionalmente en 1.680 millones de euros, aunque con la aprobación de la nueva Ley quinquenal para el periodo 2022-2026 va a variar.

Año	Cupo líquido provisional	Cupo líquido definitivo
2007	1.565.200.000	1.793.658.410
2008		1.364.472.360
2009		929.678.800
2010		1.280.996.600
2011		956.709.730
2012		926.039.530
2013		1.045.023.650
2014		1.097.194.150
2015		1.148.834.040
2016		1.119.959.900
2017	1.304.535.500	1.214.186.240
2018		1.341.066.880
2019		1.344.293.130
2020	1.352.213.020	1.052.813.690
2021	1.371.401.640	
2022	1.407.000.000	
2023	1.680.000.000	

(En euros)

* Elaboración propia

9.5.LA FINANCIACIÓN CONJUNTA DE INVERSIONES

En virtud de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley del Concierto Económico actual, las administraciones vascas y central pueden financiar conjuntamente inversiones para realizar en la Comunidad Autónoma del País Vasco o fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco, siempre que, por su cuantía, valor estratégico, interés general, incidencia en territorios distintos del de la Comunidad Autónoma del País Vasco o por otras circunstancias especiales, hagan recomendable ese tipo de financiación.

En ambos supuestos, las aportaciones tendrán la incidencia en el cupo que se convenga en cada caso. Esa financiación, que tiene consecuencias en el cálculo del cupo, se deberá negociar, concretar y acordar en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico.

La Disposición no señala cómo hay que proceder para calcular esa financiación y cuál sería su trascendencia en el cálculo del cupo, pero lo más plausible es que las cantidades

que se acuerden y que el País Vasco quiera aportar sean minoradas mediante compensaciones; es decir, mediante la minoración del cupo.

Hasta la fecha, la única inversión de gran calado que se desarrolla mediante este sistema es la construcción del TAV, conocida como la Y vasca, que tiene como finalidad unir mediante una vía de altas prestaciones ferroviarias las tres capitales vascas Bilbao, Donostia/San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, conectándolas entre sí mediante un trazado en «Y» que valdrá para la conexión con el Estado y con Francia.

En este sentido, cabe señalar que el artículo 149.1.21 de la Constitución española dispone que los ferrocarriles y los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma son competencia exclusiva del Estado. Igualmente, el artículo 149.1.24 establece que las obras públicas de interés general también son competencia exclusiva del Estado. Por lo tanto, la ejecución de la obra del TAV sería una carga no asumida por el País Vasco.

No obstante, para que el proyecto se fraguase, el Gobierno vasco llegó a un acuerdo para que la Y vasca en su tramo que trascurre por el Territorio Histórico de Gipuzkoa fuese realizado y financiado por el Gobierno vasco mediante una encomienda de gestión[871] con cargo al cupo. De esa forma, el País Vasco adelanta la cantidad necesaria para ejecutar la obra (también la realiza) y después, al liquidar el cupo correspondiente del ejercicio, dicha cantidad es minorada del cupo correspondiente.

Esta forma de financiación de las obras del TAV supone para el Estado unas ventajas y para el Gobierno vasco unas ventajas y unos inconvenientes.

Para el Estado, este sistema es beneficioso, ya que, al no tener que adelantar dinero alguno para que el proyecto se realice, no debe adelantar dinero para pagarlo y, a su vez, verá que el proyecto se ejecuta. Igualmente, se está financiando mediante las aportaciones que adelanta el Gobierno vasco, sin que ello le suponga coste adicional

[871] El artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, publicada en el *BOE*, núm. 236, de 2 de octubre de 2005, p. 89411. define lo que se entiende por encomiendas de gestión.

alguno y sin que tenga que endeudarse para ese fin o sin que tenga que utilizar ingresos públicos que utiliza para otros fines, pudiendo, de la misma manera, realizar estos últimos fines con el dinero que no adelanta para las obras del TAV.

Por el contrario, para el Gobierno vasco, desde un punto de vista negativo, supone un adelanto de cantidades que deberá disponer con la capacidad financiera que ello supone para las arcas públicas de la Administración vasca. Esto hará que el dinero que invierta en la obra del TAV sea dinero que no pueda utilizar para otros fines. Sin embargo, desde la óptica positiva, al Gobierno vasco, mediante la fórmula de adelantar el dinero para la inversión en cuestión, le supone la seguridad de que el proyecto se ejecutará y que no dependerá de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, de los vaivenes del Gobierno central a la hora de apostar e invertir por el proyecto.

Esta obra, que empezó a construirse en el año 2006, se presupuestó en 4.178 millones de euros y se estima que superará los 6.000-6.500 millones de euros cuando finalice[872].

9.6. LOS MECANISMOS PARA RESOLVER LAS DISCREPANCIAS EN EL CÁLCULO DEL CUPO Y EL ACUERDO DE 2017

Tal como se ha señalado anteriormente, la Comisión Mixta del Concierto Económico llegó a unos acuerdos en su reunión del 17 de mayo de 2017, dando así por finalizadas las discrepancias que existieron entre las administraciones vascas y central desde la entrada en vigor de la Ley quinquenal para el periodo 2007-2011.

Las discrepancias surgieron tras la aprobación del nuevo sistema de financiación autonómica de régimen común, operada a través de Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de

[872] "El Gobierno vasco y el Central acordaron la construcción del AVE vasco –el TAV–; el presupuesto previsto fue de 4.178 millones de euros, de los que casi un 40%, 1.642 millones, los adelantaría la Administración vasca, para descontarlos después vía Cupo. Una pequeña parte, 118 millones, procederían de fondos europeos y el grueso de la operación correspondería a Adif, con algo más de 2.500 millones por asumir". En https://www.elindependiente.com/economia/2017/06/23/ave-vasco-un-tren-con-demora-por-la-crisis-eta-y-la-politica/ Véase el informe del Tribunal Europeo de Cuentas: https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/transport-flagships-10-2020/es/index.html (última visita el 15 de abril de 2022).

régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y a raíz de las diferentes interpretaciones que las partes hacían de los acuerdos que previamente habían adoptado en la reunión de la Comisión Mixta del Concierto Económico de 30 de julio de 2007 en relación con la financiación específica[873] de diversas medidas incorporadas a la Ley Orgánica de Educación[874], del contenido de la Ley de Dependencia, de determinados acuerdos en materia de sanidad, así como de la financiación específica del Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal.

En lo que a las tres competencias con financiación específica que se acordaron en el año 2007, el Estado había aprobado determinada normativa que imponía a las Comunidades Autónomas nuevas obligaciones, razón por la que el propio Estado asumía su financiación, posibilitando los recursos necesarios para ello. Por lo que respecta al País Vasco, esa financiación se realizó mediante deducciones en el cupo líquido a pagar acordados en la Comisión Mixta del Concierto Económico.

Los acuerdos adoptados en el seno de la Comisión Mixta del Concierto de 30 de julio de 2007 fijaban la participación del País Vasco en la financiación de las tres competencias con financiación específica para las que el Estado se había reservado los recursos oportunos en su presupuesto. En este sentido, el acuerdo 3º indicaba cuál era la participación de Euskadi en las dotaciones financieras del Estado al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, estableciendo que la participación de Euskadi en las dotaciones presupuestarias destinadas por el Estado a la financiación del

[873] Podemos hablar de competencias con financiación específica en unos casos, a una financiación que se corresponde con el gasto real a nivel estatal y, en otros, a una financiación adecuada a la especial naturaleza de la competencia en cuestión y son excepciones al régimen general de financiación que se determinan mediante el sistema del Cupo. Hasta la aprobación del Concierto Económico de 2002 se incluían en esta categoría la financiación de la Policía Autónoma vasca (Ertzaintza) y la de los servicios de la Seguridad Social gestionados por el INSALUD e IMSERSO. Para más profundización del tema, véase LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., *El Cupo*, …, *op. cit.,* pp. 120-125.

[874] Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, publicada en el *BOE*, núm. 106, de 4 de mayo de 2006, p. 17158.

desarrollo y configuración del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se realizaría mediante minoración en el cupo del importe que resultase por aplicación del índice de imputación vigente en cada ejercicio a las mencionadas dotaciones presupuestarias –el importe a minorar en el cupo provisional del ejercicio 2007 ascendía a 25 millones de euros, aproximadamente–. El acuerdo 4º hablaba de la participación de Euskadi en las dotaciones financieras del Estado para el desarrollo de la Ley Orgánica de Educación. La participación de Euskadi en las dotaciones presupuestarias destinadas por el Estado a la financiación del desarrollo y a la aplicación de la Ley Orgánica de Educación se realizaría, igualmente, mediante minoración en el cupo del importe que resultase por aplicación del índice de imputación vigente en cada ejercicio a las mencionadas dotaciones presupuestaria –el importe a minorar en el cupo provisional del ejercicio 2007 ascendía a 43,9 millones de euros–. Finalmente, el acuerdo 5º señalaba la participación de Euskadi en el ejercicio 2007 en las dotaciones presupuestarias del Estado para la financiación de las medidas que en materia de Sanidad aprobó la denominada Conferencia de Presidentes de 10 de septiembre de 2005. El importe que había que minorar en el cupo provisional del ejercicio 2007, por aplicación del Acuerdo Primero de la Comisión Mixta del Concierto Económico de 6 de octubre de 2005, ascendía a 57,9 millones de euros, sin que el importe a minorar fuera calculado por el índice de imputación.

La aprobación del nuevo sistema de financiación de régimen común de 2009 cambiaba el escenario aprobado en el 2007 y afectaba directamente a la determinación del índice de actualización previsto en la metodología de determinación del cupo para la fijación del correspondiente a los años subsiguientes al año base, 2007, e igualmente al cupo líquido del año base 2007.

El nuevo sistema de financiación aprobado por el Estado producía cambios desde el punto de vista de los ingresos y de los gastos de las Comunidades Autónomas. Por lo que respecta a los ingresos, incrementaba los porcentajes de cesión parcial[875] de las

[875] La Ley 22/2009 incrementaba la tarifa autonómica del IRPF del 33% al 50%, la recaudación del IVA del 35% al 50% y los impuestos especiales de fabricación del 40% al 58%.

principales figuras que componen los tributos de las Comunidades Autónomas, suponiendo ello una disminución de los ingresos presupuestarios del Estado por los mismos conceptos. Esto afectaba directamente al índice de actualización previsto en la metodología para el cálculo del cupo de los años subsiguientes al año base, ya que no olvidemos que el cálculo de ese índice parte de la recaudación que el Estado haya obtenido mediante los tributos. Por lo tanto, una cesión de los tributos hacia las Comunidades Autónomas, de facto conllevaba a una recaudación nula de esos tributos por parte del Estado.

En relación con los gastos, el artículo 5 de la Ley 22/2009 indicaba que el Estado incrementaría los recursos que el sistema proporcionase a las Comunidades Autónomas en el año 2009, aunque para ello no preveía el incremento correlativo de los ingresos para su financiación y financiándose básicamente con un aumento del déficit presupuestario. Además, las competencias que hasta la implementación del nuevo sistema tenían una consignación específica en los Presupuestos Generales del Estado pasaban a integrarse en el modelo de financiación común, y esa desaparición dejaba sin referencia la financiación del País Vasco por los mismos conceptos.

Estos cambios supusieron una modificación sustancial en determinadas variables presupuestarias que tienen relevancia en el cálculo del cupo a pagar por el País Vasco, y por todo ello desde el País Vasco se solicitó la aplicación de la Disposición Adicional Quinta de la Ley del Concierto Económico, a la que me he referido anteriormente, para proceder de esa forma a la revisión del cupo líquido del año base del quinquenio y/o a la revisión del índice de su actualización en una reunión de la Comisión Mixta del Concierto Económico, siendo notables las diferencias a partir del año 2011, ya que, como señala RUBÍ CASINELLO, “debe tenerse en cuenta que la progresiva implantación del nuevo sistema de financiación, aunque entra en vigor desde 2009, no tuvo plenos efectos en el presupuesto del Estado hasta el ejercicio 2011, primer ejercicio en que las entregas a cuenta se realizan de acuerdo con las previsiones del nuevo sistema, por lo que el grueso de las discrepancias se producen a partir de la liquidación del cupo de ese ejercicio, por cuanto no es sino a partir de dicho ejercicio cuando se pone de manifiesto

la necesidad de homogeneizar el índice de actualización y desaparecen de los estados de gastos del Estado la financiación específica de las competencias en cuestión"[876].

En relación con las discrepancias surgidas por la reforma de la financiación autonómica, el Estado estimaba solamente procedente la revisión del índice de actualización para el cálculo del cupo de los años del quinquenio, mientras que las administraciones vascas, sin negar la necesidad de revisar y homogeneizar el índice de actualización, solicitaban la convocatoria de la Comisión Mixta del Concierto Económico para proceder, también, al análisis de la procedencia o no de revisar el cupo líquido del año base.

Como el Estado no quería sentarse a analizar la situación –hay que recordar que anteriormente he indicado que no existe ninguna cláusula ni mecanismo para obligar a sentarse a negociar en la Comisión Mixta del Concierto Económico–, el País Vasco a la hora de hacer efectivo el pago de los cupos empezó a aplicar de manera literal el índice de actualización y abonando los cupos aplicando al del año base el índice sin homogeneizar, mientras que la Administración estatal calculó los cupos aplicando unilateralmente un índice de actualización homogeneizado de acuerdo con la nueva situación presupuestaria a raíz de la reforma de la financiación que desplegó todos sus efectos a partir de 2011[877].

Tras la finalización de la Ley del quinquenio de 2007-2011, al no llegar a ningún acuerdo entre las partes para aprobar una nueva Ley para el siguiente quinquenio, ya que, en principio, su vigencia finalizaba a finales de 2011, se activó la Disposición Final primera de la Ley del quinquenio de 2007-2011 y se prorrogó su aplicación para el señalamiento provisional de los cupos líquidos y de las compensaciones de los siguientes ejercicios. Esto duró hasta el 17 de mayo de 2017, día en que la Comisión Mixta del Concierto

[876] RUBÍ CASINELLO, J.G., "Las Relaciones Financieras entre el País Vasco y el Estado: Los acuerdos de 2017"*, Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco,* núm. 55, 2018, p. 151.

[877] "Ante la falta de pago por el País Vasco de los cupos 'homogeneizados', la Administración estatal comienza a compensar las diferencias en el resto de flujos financieros que se mantienen entre ambas administraciones, de forma que, mientras que en las cuentas del País Vasco figuran como cupos pagados los calculados sin homogeneización del índice de actualización, las cuentas estatales reflejan como cupo pagado el calculado por ella misma, acumulándose diferencias que, a final del ejercicio 2016, alcanzan la cifra de 1.651,3 millones de €". En RUBÍ CASINELLO, J.G., "Las Relaciones Financieras entre el País Vasco…, *op. cit.,* p. 154.

reunida en Madrid llegó a los acuerdos por los cuales se zanjó la situación vivida hasta entonces por las políticas activas de empleo, la reforma de la financiación de las comunidades autónomas, la financiación específica de las tres competencias a las que me he referido anteriormente y el no acuerdo en el cálculo final del cupo.

En esa reunión, las partes alcanzaron, entre otros, el acuerdo por el cual se procedía a calcular de nuevo el cupo líquido y el índice de actualización para el año base 2007, pero con efectos a partir del ejercicio de 2011. De esta forma, se puede decir que el acuerdo alcanzado daba la razón a la reclamación de las administraciones vascas, ya que, como se ha referido más arriba, solicitaban la homogeneización del índice de actualización y la revisión del cupo del año base, cosa que al final sucedió.

De la misma forma, el acuerdo tercero de la Comisión Mixta del Concierto ponía punto final a las discrepancias en la financiación de las políticas activas de empleo, señalando que el Estado le debía abonar al País Vasco, en concepto de dichas políticas, la cantidad de 152,9 millones de euros, mientras que este debería contabilizar pagos a favor del Estado por importe de 87,5 millones de €.

El cupo líquido pendiente que se acordó que debería pagar el Estado al País Vasco ascendía a la cantidad de 1.234,4 millones de euros.

Para materializar los acuerdos alcanzados en la reunión de la Comisión Mixta del Concierto y para hacer efectivas las cantidades a abonar por parte del Estado en concepto de cupo líquido pendiente, se pactó abonar en cinco plazos anuales a razón de un 10% el primer año (2017), y de un 15%, un 20%, un 25% y un 30% en los años sucesivos hasta la cancelación total de la deuda en 2021, mientras que la liquidación de las políticas activas de empleo se produjo en su integridad en el ejercicio 2017. De esta forma, la Ley quinquenal de 2017-2021 plasma ese acuerdo en su Disposición Adicional Séptima al señalar que “excepcionalmente, se declara definitiva la metodología seguida para el señalamiento de los cupos definitivos correspondientes al quinquenio 2012-2016, contenida en la Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011, en

los términos aprobados por la Comisión Mixta del Concierto Económico". De la misma forma, la Disposición Adicional Octava establece que, exclusivamente para los ejercicios 2017 a 2021, se aplicará, por compensación en el cupo líquido a pagar, el resultado de la liquidación del quinquenio 2007 a 2011, del quinquenio 2012 a 2016, y de los restantes acuerdos alcanzados en Comisión Mixta del Concierto Económico de 17 de mayo 2017.

Por último, cabe señalar que en la Comisión Mixta del Concierto Económico de 19 de julio de 2017 se dio por finalizado el acuerdo de la Comisión Mixta de Concierto Económico alcanzado en su reunión de 16 de enero de 2014 que estableció que, de forma provisional y en tanto la exacción de los tres nuevos impuestos sobre el sector eléctrico se encontraran afectos a la financiación del déficit de tarifa eléctrico, la recaudación que las Diputaciones forales obtuvieran por dichos impuestos sería objeto de ajuste con el Estado.

Se ha podido ver que las discrepancias surgidas entre las diferentes partes a la hora de cerrar los acuerdos relativos al Concierto Económico han sido siempre solucionadas cuando ha existido voluntad política y de acuerdo entre las administraciones afectadas. No obstante, hay que remarcar que no existe ningún procedimiento establecido en ninguna norma legal que obligue a las partes a reunirse y celebrar una reunión de la Comisión Mixta del Concierto Económico, pues se da por hecho que las partes se van a reunir y el acuerdo, antes o después, va a llegar. Opino que debería regularse un procedimiento para que cuando una de las partes quisiera convocar y reunir a la Comisión Mixta del Concierto para debatir cuestiones relativas al Concierto Económico, pudiera hacerlo sin que la otra parte se negara o vetara tal pretensión. El pacto es consustancial al sistema de Concierto Económico y así se ha abordado durante la tesis, aunque faltan fórmulas legales para forzar a que el desarrollo de ese pacto se materialice mediante la convocatoria de una reunión de la Comisión Mixta del Concierto.

9.7. LA FUTURA LEY QUINQUENAL

A finales de 2021 finalizó la vigencia de la actual Ley quinquenal, aunque, tal como ocurría con la Ley quinquenal anterior, la Disposición Final Primera indica el mecanismo para que en el caso de que llegados al final del ejercicio de 2021 no hubiese una nueva Ley quinquenal para los próximos cinco años se prorrogue automáticamente la que esté en vigor.

Para que se apruebe la nueva Ley, primeramente, se tiene que reunir la Comisión Mixta del Concierto y adecuar la nueva Ley a la realidad originada por la pandemia de la COVID-19, las consecuencias de la invasión de Ucrania, el encarecimiento de la energía y el aumento de la inflación. Así pues, el 17 de noviembre de 2022, la Comisión Mixta del Concierto se reunió en Madrid con este fin. Se abordaron los siguientes temas: se acordó la metodología de cálculo del cupo de País Vasco para el quinquenio 2022-2026, la participación del País Vasco en las dotaciones destinadas a complementar becas y ayudas en la convocatoria general de 2022-2023, las del Plan de Acción de Atención Primaria y Comunitaria 2022-2023 y en el Plan de Acción de Salud Mental 2022-2024. Además, se concertaron el Impuesto Especial sobre los Envases de Plástico no Reutilizables y el Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos[878]. Se abordó, asimismo, la adaptación de los puntos de conexión aplicables al Impuesto sobre Gases Fluorados de Efecto Invernadero y se ratificó el acuerdo sobre estabilidad presupuestaria y deuda pública para País Vasco en 2023, estableciéndose el valor del déficit en el 0,6%, y el objetivo de deuda pública en el 13,5% para 2023.

Se prevé que la nueva Ley quinquenal sea aprobada en las Cortes Generales para mediados de 2023.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la singularidad del Concierto y que los mecanismos financieros se tienen que activar, negociar, concretar y acordar en el seno de la Comisión

[878] Estos dos impuestos fueron creados en virtud de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, publicada en el *BOE*, núm. 85 de 9 de abril de 2022, p. 48578.

Mixta del Concierto y considerando la situación financiera actual, la nueva Ley quinquenal, entiendo que debería incorporar mecanismos para que la situación no fuera agravada mediante el pago del cupo. Al País Vasco solamente para que pueda aumentar su capacidad financiera le quedarán dos mecanismos: el primero será si se produce la transferencia de nuevas competencias a Euskadi en las que se dediquen menos recursos a los que el Estado dedicaba –que sea menos del 6,24%–, y el segundo, que el ritmo de crecimiento de la recaudación en el País Vasco sea superior a la del Estado.

De la misma manera, el Gobierno vasco y el ejecutivo central, el 20 de febrero de 2020, llegaron a acordar el calendario para negociar el traspaso de las 32 competencias pendientes del Estatuto de Gernika. Tres competencias se traspasaron el 20 de junio de 2020 –valoradas en 7,5 millones de euros que se descontaron vía cupo– y el 10 de mayo de 2021 se traspasaron otras cuatro competencias del paquete acordado, y quedaba pendiente –al no llegar a un acuerdo por el contenido de la competencia a transferir– a la aprobación por las partes del traspaso de la renta de Garantía de Ingresos Mínimos. Finalmente, la transferencia de la renta de Garantía de Ingresos Mínimos fue acordada y certificada en la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, reunida el 16 de marzo de 2022[879].

Asimismo, el presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez Castejón, a finales de junio de 2022, anunció[880] un nuevo gravamen para gravar los beneficios extraordinarios de las eléctricas y a finales de septiembre de 2022, también anunció la creación de un impuesto a las grandes fortunas[881]. Las dos figuras tributarias entraron en vigor el 1 de enero de 2023[882]. En el marco de la Comisión Mixta del Concierto Económico, celebrada,

[879] Véase https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2022/la-consejera-gobernanza-publica-y-autogobierno-pone-conocimiento-del-gobierno-vasco-acuerdo-traspaso-del-imv-consejo-gobierno-22-3-2022/ (última visita el 12 de junio de 2022).

[880] Véase https://www.rtve.es/noticias/20220625/gobierno-nuevo-impuesto-gravar-beneficios-electricias/2385406.shtml (última visita el 2 de enero de 2023).

[881] Véase https://www.epe.es/es/politica/20220921/gobierno-impuesto-grandes-fortunas-podemos-75704400 (última visita el 2 de enero de 2023).

[882] España. Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias, publicada en el *BOE*, núm. 311, de 28 de diciembre de 2022, p. 185773.

vía telemática, el 27 de diciembre de 2022, se concertó el impuesto a las grandes fortunas y se concretó la participación de Euskadi en el gravamen temporal energético y en el gravamen temporal a las entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito[883].

Todo esto, evidentemente, va a tener su impacto a la hora de calcular el cupo en la nueva Ley quinquenal, puesto que, con el nuevo gravamen temporal a las entidades de crédito y el establecimiento financiero de crédito, el cupo base debería disminuir, aumentando así los ingresos que el País Vasco dispondrá en ese concepto.

Asimismo, la política económica llevada a cabo por el Gobierno central para hacer frente a las consecuencias de la pandemia originada por la COVID-19, la guerra de Ucrania, el encarecimiento de la energía y la subida de la inflación, hará que el gasto en las competencias no asumidas por el País Vasco aumente, ya que los fondos europeos si se utilizan para las competencias no asumidas por el País Vasco, conllevarán, a su vez, un aumento del gasto público. Esto va a ser otro de los asuntos que se deberán consensuar en la Comisión Mixta del Concierto, ya que la situación financiera de las administraciones vascas se ha visto mermada por la crisis originada por la pandemia y la guerra de Ucrania. Igualmente, la medida anunciada por el Gobierno central de bajar el IVA a los productos de primera necesidad para el primer semestre de 2023[884], en principio, va a provocar una disminución de los ingresos de las administraciones vascas.

No sabemos lo que nos deparará el futuro, pero creo que la nueva Ley quinquenal deberá estar a la altura de las circunstancias y tendrá que responder a la nueva situación surgida a partir de marzo de 2020, fecha en la que se originó la pandemia de la COVID-19.

[883] Véase https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/82607-cmce-acuerda-concertacion-del-impuesto-sobre-las-grandes-fortunas-participacion-euskadi-los-gravamenes-temporales-energetico-entidades-credito-establecimientos-financieros-credito (última visita el 2 de enero de 2023).

[884] Véase https://www.hacienda.gob.es/ca-ES/Prensa/En%20Portada/2022/Paginas/20221227-PAQUETE-MEDIDAS-ANTICRISIS.aspx (última visita el 2 de enero de 2023).

CAPÍTULO X. CONCLUSIONES

PRIMERA

Los Territorios Históricos vascos –Bizkaia, Gipuzkoa y Araba/Álava– han tenido un singular estatus jurídico a lo largo de la historia conocido como foralidad. En su virtud, se han dotado de sus propias instituciones y prerrogativas singulares y diferentes de las de los demás territorios del Reino de España, organizándose bajo el principio de libertad y sin más interferencias que las mínimas pactadas previamente con el Estado. Este es el eje definitorio de la foralidad en el que descansa ese estatus que es el pacto entre los territorios vascos y el Reino de

Las manifestaciones más destacadas de la foralidad tienen que ver, en especial, con derechos reconocidos a la ciudadanía vasca y, aunque con matices y diferencias en cada Territorio Histórico, a grandes rasgos se parecían mucho entre ellos, siendo en algunas ocasiones estos elementos iguales. Cabe decir que existían unas instituciones vascas que necesitaban de recursos para poder hacer frente a su gasto público. Así, en cada territorio había unas Juntas Generales, una Diputación foral, una Diputación Permanente y unos municipios que gestionaban el día a día del territorio. Los gastos públicos no eran soportados por la Corona, y las Diputaciones forales confeccionaban sus presupuestos incluyendo partidas para las diferentes obras públicas que habría que realizar en su territorio.

Los tributos eran recaudados, en un principio, por los municipios, aunque con la evolución de las instituciones forales, en particular de las Diputaciones forales, serán estas las que empezarán a recaudarlos sin ninguna injerencia por parte de la Corona, puesto que esta, en principio, se contentaba con las cantidades, previamente estipuladas en los fueros, y que eran abonadas por las Diputaciones. Igualmente, la Corona recibía los llamados donativos, que eran cantidades voluntarias pagadas por los territorios vascos, y que servían para sufragar los gastos de la Corona. La cuantía final que se tenía que abonar a la Corona ocasionó en más de una ocasión tensiones entre las dos partes, puesto que las Diputaciones forales entendían que las cantidades entregadas

para hacer frente al gasto público del Reino eran justas mientras que la Corona exigía más recursos.

Todas las prerrogativas forales, de un modo u otro, se mantendrán en vigor hasta la abolición foral, y algunas características, como el pacto o la hacienda propia, perdurarán hasta nuestros días, siendo a día de hoy los Territorios Históricos singulares dentro del sistema constitucional vigente.

SEGUNDA

El Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 puso punto final a la exención fiscal que durante siglos los territorios vascos tuvieron. Sin embargo, la carencia de funcionarios y medios del Gobierno central para recaudar tributos en los Territorios Históricos tal como hacía en el resto del Estado, a excepción de Navarra, condujo a que las Diputaciones y el Gobierno de España acordasen implementar el sistema de Concierto Económico, sistema que, en principio, surgió con carácter provisional hasta que el Gobierno central pudiese recaudar los tributos por sí mismo en los territorios vascos.

Mediante el sistema de Concierto Económico y bajo la premisa del pacto, los Territorios Históricos mantuvieron la gestión, exacción y recaudación de los tributos concertados de su ciudadanía, aunque en virtud de ese acuerdo los territorios vascos se comprometían al pago de unas cantidades estipuladas previamente entre las partes en un texto jurídico –el mismo Concierto Económico– en contraprestación a las cantidades que en los territorios vascos la Corona dejaba de recaudar e ingresar, circunstancia que no ocurría en el resto del Reino, a excepción de Navarra. Estas cantidades, conocidas como cupo, se abonaban separadamente por las tres Diputaciones vascas. De esta manera, las Diputaciones vascas, tal como solían hacer en la etapa foral previa, mantuvieron los instrumentos financieros con los que regulaban la Hacienda de su territorio, efectuando el gasto público existente del momento mediante la recaudación de los ingresos concertados.

El primer Concierto Económico se aprobó para ocho años y, aparte de concretar la concertación de algunos tributos y especificar el cupo líquido que los territorios vascos debían pagar, no reviste mayor interés financiero. Este Concierto Económico fue pactado entre las partes sin analizar las necesidades y las consecuencias que, más allá de la recaudación y el pago del cupo correspondiente, pudiera tener para las haciendas públicas de los Territorios Históricos. Igualmente, se puede afirmar que el cálculo del cupo no respondía a unos parámetros económico-financieros previamente establecidos para la justificación de esas cantidades y que estas se calcularon teniendo en cuenta lo que otros territorios similares del Reino abonaban para sufragar el gasto público. Entiendo que tal hecho fue consecuencia de la capacidad financiera que tenían los Territorios Históricos, al ser suficientes los ingresos que obtenían para hacer frente a la totalidad del gasto público y el pago del cupo. Ya desde el primer Concierto Económico se especifica que los territorios vascos en todo el tiempo responderían de las cantidades que debían abonar, cerrando la puerta a que esas cantidades pudieran ser modificadas por cualquier circunstancia. Esta característica refleja el riesgo unilateral del sistema, puesto que nada puede hacer cambiar las cantidades preestablecidas, y las Diputaciones forales de antemano sabían cuál iba a ser la cuantía a abonar.

El segundo Concierto Económico, aprobado mediante la Ley de Presupuestos de 29 de junio de 1887, mantuvo los tributos concertados hasta ese momento, pero aumentó el cupo a pagar por parte de los Territorios Históricos. Esta cuestión fue una constante en las diferentes negociaciones posteriores, puesto que existieron discrepancias entre las partes para definir y acordar la cuantía final del cupo, al ser este un gasto a tener en cuenta a la hora de abordar la capacidad financiera de las administraciones forales. A este Concierto Económico le siguió el tercero, que aumentó los impuestos concertados para hacer frente a cupos cada vez mayores. El cuarto Concierto Económico, aprobado por el Real Decreto 13 de diciembre de 1906, sirvió, entre otros asuntos, para zanjar el debate que los años anteriores hubo sobre si las Diputaciones forales, además de atribuciones en materia tributaria, tenían atribuciones económicas y administrativas como en la etapa foral previa (así, por ejemplo, confeccionaban sus presupuestos, realizaban algunas obras públicas y para hacer frente a estas utilizaban la figura del

endeudamiento). El artículo 15 del Real Decreto dejaba clara su existencia, y en el Concierto Económico vigente se hace alusión al mismo artículo para reafirmarse en esas atribuciones que las Diputaciones forales mantienen en la actualidad. El quinto Concierto Económico se topó con las consecuencias devastadoras que originó la crisis de la Gran Depresión de 1929 y tuvo su importancia para Bizkaia, puesto que la situación financiera del territorio, como consecuencia de la quiebra de uno de los bancos más importantes del territorio, puso, por primera vez, en solfa la fortaleza de su Hacienda, y la Diputación tuvo que acometer cambios de calado para poder hacer frente a su gasto público, cambios que perseguían aumentar los ingresos públicos. Para ello, la Diputación, entre otras medidas, incrementó los impuestos concertados y acudió a la figura del endeudamiento. Los siguientes tres Conciertos Económicos solamente se acordaron con la Diputación Foral de Álava, pues a raíz de la guerra civil española y posterior periodo de dictadura, el Gobierno de España castigó a Bizkaia y Gipuzkoa derogando su Concierto Económico, por el papel que estos territorios jugaron durante la guerra al apoyar al bando republicano.

El último Concierto Económico, antes de la promulgación de la Constitución española de 1978, con Araba/Álava fue el de 1976, sirvió para sentar las bases del actual sistema de Concierto Económico y tuvo que adaptarse al nuevo modelo territorial que emana de la Constitución española de 1978.

TERCERA

La Disposición Adicional Primera de la Constitución española de 1978 ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales y que su actualización se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía, siendo el Concierto Económico uno de los derechos históricos que sigue vigente en la actualidad.

Los derechos históricos, y, por ende, el sistema de Concierto Económico, son *de iure* constitucionales y tienen la máxima protección jurídica del ordenamiento jurídico. Su actualización se tiene que hacer en el marco de la Constitución española de 1978, aunque para ello se pueda invocar a la foralidad histórica y acudir al sistema

preconstitucional de los Conciertos Económicos para reconocer el contenido de algunas competencias reflejadas en el Concierto Económico actual, en la medida en que, además de su preexistencia consentida por el Estado, sean compatibles con los valores y los principios constitucionales que define aquel como social y democrático de Derecho.

En ese contexto, la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco; la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco; la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, más conocida como Ley de Territorios Históricos (LTH), y la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) completan el cuadro normativo configurador del actual sistema de Concierto Económico.

CUARTA

La financiación de las Comunidades Autónomas contempla dos modelos claramente diferenciados. Por un lado, el sistema de régimen común, que se regula, principalmente, mediante la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, basado en el principio de necesidad, rige para todas las Comunidades Autónomas, excepto en el País Vasco y Navarra, que cuentan con el sistema de Concierto Económico y de Convenio Económico, respectivamente, que atiende al principio de capacidad.

El Concierto Económico –con más de 140 años de vigencia– es el sistema de financiación propio del País Vasco, en virtud del cual se establecen y regulan las relaciones financieras y tributarias entre esta Comunidad y el Estado. La jurisprudencia y la doctrina, en diferentes ocasiones, han argumentado que el Concierto Económico no tiene un ámbito financiero basándose en la dicción literal del artículo 41 del Estatuto de Gernika, cuestión que con la incorporación del artículo 48 de la Ley del Concierto se soluciona,

pues recoge los principios financieros que rigen entre el Estado y el País Vasco. Este artículo creado *ad hoc* para regular la actividad financiera de las administraciones vascas era más que necesario, ya que no es adecuado dejar fuera de la regulación del sistema de Concierto Económico todo lo relativo a su ámbito financiero. Con este nuevo artículo se da por zanjada la discusión sobre si el sistema de Concierto Económico tiene o no un ámbito financiero. No obstante, sería adecuado que en una reforma del Estatuto o un nuevo Estatuto para el País Vasco se recogiera expresamente que el Concierto Económico comprende la constitución y la gestión de las haciendas públicas vascas y que regula las relaciones financieras con el Estado.

QUINTA

El ámbito financiero del Concierto Económico tiene unas características singulares que materialmente se encuentran en distintas secciones de la vigente Ley del Concierto Económico.

Por consiguiente, en primer lugar, hay que poner en valor el carácter paccionado que tiene el sistema, ya que es la característica principal de las relaciones financieras y tributarias entre el País Vasco y el Estado. Esta singular característica, por ejemplo, se puede ver en la tramitación de la Ley que aprueba el Concierto Económico y en sus diferentes modificaciones, pues suele ser de lectura única, donde las Cortes Generales aprueban o rechazan el texto en su totalidad, previamente pactado entre la representación institucional del País Vasco y el Gobierno central en virtud del carácter paccionado que tiene el sistema desde sus orígenes. Esta característica, intrínseca al sistema, es la base por la cual las distintas partes acuerdan de "tú a tú" todo lo relativo al sistema de Concierto Económico, y, concretamente, las cuestiones financieras derivadas de este.

El texto, previamente, debe ser consensuado en la Comisión Mixta del Concierto Económico, órgano paritario en el que están representados el Estado y el País Vasco mediante los respectivos representantes del Gobierno central, del Gobierno vasco y de las Diputaciones forales. Este órgano es el eje central del sistema, puesto que ahí se

decidirán las cuestiones financieras y tributarias que atañen al Concierto Económico. Las decisiones que haya que tomar tienen que ser consensuadas entre las partes, por lo que se necesita unanimidad para su aprobación. Este hecho hace, igualmente, que el sistema en sí esté blindado, ya que, si no hay voluntad de acuerdo, las decisiones no se toman. Sin embargo, no existe procedimiento alguno para convocar la reunión de la Comisión Mixta del Concierto por iniciativa de una de las partes. Asimismo, el carácter paccionado del sistema se extiende, también, a las diferentes leyes quinquenales de cupo que se aprueban, en principio, cada cinco años.

En segundo lugar, el Concierto Económico atribuye competencias tributarias a los Territorios Históricos para establecer, mantener y regular su propio sistema tributario respetando la coordinación con la Hacienda General del Estado y entre los territorios vascos entre sí. Asimismo, se reconoce a las Diputaciones forales la facultad de la exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos concertados en su Territorio Histórico, dotando a los Territorios Históricos de los ingresos tributarios principales que se recaudan en el País Vasco; así estas competencias inciden directamente en la actividad financiera de las administraciones vascas al ser las que tienen que regular también sus gastos sin ninguna ayuda económica-financiera por parte del Estado.

En tercer lugar, el sistema de Concierto Económico es de riesgo unilateral para el País Vasco. El Estado no interviene en la recaudación obtenida por las instituciones vascas ni tampoco asume la cobertura de los gastos públicos si el País Vasco no puede hacer frente a sus obligaciones. Esta característica, que no tiene parangón con el territorio común, es un pilar fundamental del sistema, puesto que la existencia del cupo se sustenta en que el País Vasco deberá hacer frente a su pago, sin ninguna quita en la cuantía. Igualmente, el TJCE ha sostenido que los Territorios Históricos vascos y la Comunidad Autónoma del País Vasco son territorios autónomos en lo financiero y en lo tributario y que el Concierto Económico no es contrario al Derecho Comunitario destacando como argumento a favor que el sistema es de riesgo unilateral y que no existe contraprestación del Estado si la situación financiera para el País Vasco viene mal

dada. Es decir, si las Diputaciones forales recaudan menos tributos concertados, tendrán menos recursos para hacer frente a sus gastos públicos y para el pago del cupo, aunque la cantidad que deben abonar por el cupo no variará nada, y el País Vasco tendrá que pagar en todo caso el cupo correspondiente con los recursos que las administraciones vascas tengan en ese momento.

En cuarto lugar, otra característica que confluye con la anterior es el llamado riesgo compartido del sistema, puesto que, una vez descontado el cupo que haya que abonar por parte del País Vasco al Estado, los recursos disponibles se reparten proporcionalmente entre las diferentes administraciones vascas. Si la situación económica financiera se deteriora o la gestión recaudatoria de los tributos no es la adecuada, las administraciones vascas tendrán menos recursos. Esto obliga a las Diputaciones forales a ser lo más eficaces posibles en la recaudación tributaria.

En quinto lugar, la Disposición Adicional Tercera de la Ley del Concierto Económico señala que las Diputaciones forales de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia tendrán las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, facultades que aunque no se detallan en la norma serían las facultades de tutela financiera de los municipios que competen a las Diputaciones forales vascas, la potestad tributaria (y financiera), y, finalmente, las Diputaciones forales vascas ejercen sus potestades normativas y ejecutivas en el marco de la legislación de régimen local vigente en cada momento.

En sexto lugar, el sistema de Concierto Económico se basa en el principio de capacidad y no en el principio de necesidad que rige para la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Así pues, el País Vasco contribuye al Estado en función del peso relativo del PIB que representan los territorios vascos en el conjunto del Estado y no mediante otros parámetros como la población, presión fiscal, superficie... Esta circunstancia también se puede llegar a ver en lo solidario que es el sistema de Concierto Económico, al ser el País Vasco una Comunidad que aporta al Fondo de Compensación Interterritorial lo establecido en las leyes.

SEXTA

El ámbito financiero del Concierto Económico no ha sido ajeno a la judicialización que ha sufrido esta institución a lo largo de la historia. A raíz de las SSTS de 10 de noviembre y de 24 de noviembre de 1999, el Tribunal Supremo concluye que los territorios forales no tenían competencias en materia financiera, al afirmar que ningún artículo de la Ley del Concierto Económico regulaba ese ámbito. Por ello, surgió la necesidad de introducir en el texto legal del Concierto Económico una mención explícita al ámbito financiero del Concierto Económico. Ello no significaba que se asumiera que el sistema de Concierto Económico carecía anteriormente de un ámbito financiero y menos que los territorios forales no tenían competencias para la regulación de sus gastos e ingresos, dado que históricamente desde la etapa foral han sido las Diputaciones forales las que controlaban sus ingresos y sus gastos públicos, aunque siempre en consonancia con el principio de pacto que existía entre el Gobierno central y los territorios vascos.

La discusión sobre las competencias financieras no afecta a los flujos derivados del ejercicio de la potestad tributaria que tienen los Territorios Históricos y que sirven para pagar el cupo y financiar, igualmente, los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, los Territorios Históricos y los municipios vascos. El debate más importante, sobre todo a raíz de la incorporación, primero, legal y, luego, constitucional del principio de estabilidad presupuestaria y el de sostenibilidad financiera, afecta a las competencias presupuestarias, el endeudamiento y el déficit.

En este sentido, sería conveniente que, en una posible reforma del Estatuto de Gernika, o en un posible nuevo estatuto, se incluyera en su articulado una mención expresa a las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco en el marco del Concierto Económico y que hoy no hace el artículo 41 del Estatuto de Gernika.

SÉPTIMA

Las instituciones del País Vasco tienen autonomía financiera y tributaria para el desarrollo y ejecución de sus competencias. La Ley del Concierto Económico y la LTH

reconocen este principio para todas las instituciones vascas sin dejar fuera a ninguna, tal como sí hace el artículo 156 de la Constitución española al limitar su aplicación exclusivamente a las Comunidades Autónomas. Igualmente, el artículo 142 de la Constitución española indica que las entidades locales (de territorio común) deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones, deduciéndose que deberán gozar de suficiencia financiera y no necesariamente de autonomía financiera.

Cuando nos referimos a este principio, que es indeterminado, se quiere incidir en la capacidad que tienen las administraciones para obtener ingresos y a su vez para utilizarlos. De esta forma, se empodera a las diferentes administraciones en su toma de decisiones y en su gestión. Las administraciones vascas, en su conjunto, gozan de una autonomía en su toma de decisiones en lo que al ámbito financiero y tributario se refiere más amplia que las administraciones no autonómicas de territorio común y, en este sentido, hay que incidir en que la singularidad con que cuentan los Territorios Históricos como entidades locales y forales a su vez hace que tengan una autonomía mayor que las entidades locales de territorio común.

Sin embargo, la autonomía financiera y tributaria de las administraciones vascas no es, obviamente, absoluta, puesto que está sujeta a límites; a saber, la coordinación con la Hacienda central, la solidaridad, la igualdad, la instrumentalidad, la planificación de la actividad económica general y la estabilidad presupuestaria.

OCTAVA

El sistema de Concierto Económico es solidario. El artículo 48.2 de la actual Ley del Concierto Económico sostiene que hay que respetar la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. Este precepto no es nada novedoso y es reiterativo. Su inclusión como principio financiero carece de efectos añadidos a los ya establecidos en los artículos 138 y 156 de la Constitución, en el artículo 41.f del Estatuto de Gernika, en el artículo 2 de la Ley del Concierto Económico o en el artículo 2 de la LTH.

La solidaridad es uno de los principios más importantes del Estado autonómico y por ese motivo también tiene su plasmación en la financiación autonómica. La Constitución y la LOFCA regulan el mecanismo del que dispone el Estado para llevar a cabo el principio de solidaridad, constituyendo para ello, entre otros, el Fondo de Compensación Interterritorial. El País Vasco participa en este Fondo aportando recursos a la solidaridad interterritorial y lo hace de tres maneras. En primer lugar, la Ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco determina que las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado a los Fondos de Compensación Interterritorial tendrán el carácter de carga no asumida por la Comunidad Autónoma. Así, el País Vasco, de acuerdo con el índice de imputación, que refleja el peso relativo del País Vasco en el PIB estatal y que aparece establecido en la misma Ley, aporta al Fondo de Compensación Interterritorial el 6,24% de la cantidad consignada para tal objetivo en los Presupuestos Generales del Estado. En segundo lugar, el pago de la amortización e intereses de la deuda del Estado se considera cargas del Estado no asumidas por el País Vasco. Mediante el índice de imputación, el País Vasco abona el 6,24% de la totalidad de la deuda que tiene el Gobierno de España durante el ejercicio sin diferenciar si esa financiación se ha utilizado para hacer frente a las cargas asumidas o no asumidas por el Estado. En tercer lugar, mediante el mismo cupo, como contribución del País Vasco a las cargas no asumidas por este, se aporta el 6,24% de las cantidades que se consignen en los Presupuestos Generales del Estado por esos conceptos, cantidades que pueden ser, posteriormente, gastadas y ejecutadas por el Estado en el País Vasco o no.

Aunque existen disparidad de opiniones y voces que critican la insolidaridad del sistema de Concierto Económico, nadie ha podido demostrar que el País Vasco no cumpla con las obligaciones establecidas en la Constitución y en la legislación vigente, siendo el debate de ámbito económico o político, y no jurídico. Asimismo, el Gobierno de España, como receptor de estas cantidades, tampoco se ha mostrado en contra del sistema de cálculo ni de su cantidad.

NOVENA

El País Vasco tiene que colaborar y coordinarse con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, siendo para ello el órgano competente la Comisión Mixta del Concierto Económico.

A partir de 2001, y por impulso de la Unión Europea, España ha procedido a establecer normas en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, siendo las más importantes la reforma del artículo 135 de la Constitución española llevada a cabo en 2011 y su posterior desarrollo realizado mediante la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El reformado artículo 135 de la Carta Magna no hace ninguna alusión a la singularidad del País Vasco, aunque sí lo hace la Ley Orgánica 2/2012 utilizando la histórica cláusula de salvaguarda foral. No obstante, la Ley Orgánica no tiene del todo en cuenta la singularidad vasca al obviar el cariz diferenciador que tienen los Territorios Históricos vascos en materia tributaria y financiera, que quedarían asimilados a las provincias de régimen común y, por lo tanto, privados de contraer déficit y acudir al endeudamiento. De esta forma, una bajada en la recaudación de los tributos concertados va a repercutir directamente en el gasto público de los Territorios Históricos, puesto que no existe la posibilidad de que haya déficit estructural entre los ingresos y gastos públicos, no pudiendo ser soportado este déficit mediante la figura del endeudamiento, por lo que se debería proceder a pactar unos límites específicos para los Territorios Históricos en la Comisión Mixta del Concierto Económico.

Como se ha señalado en el trabajo, hasta 2020, los Territorios Históricos vascos han sido equiparados a las entidades locales del territorio común, catalogándolos como provincias en lo que se refiere a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, por lo que no han podido incurrir en déficit estructural. A raíz de la pandemia originada por la COVID-19, esta situación cambia y la Comisión Mixta del Concierto Económico en septiembre de 2020 reconoce, por primera vez, a las Diputaciones forales un límite de déficit propio para 2020 y 2021, reconocimiento que se ha extendido a 2022 y 2023.

Este hito, calificado como histórico, hará que la capacidad financiera de los Territorios Históricos aumente, puesto que estos van a poder disponer de más recursos para hacer frente a sus gastos públicos.

DÉCIMA

Las facultades de tutela financiera de las entidades locales vascas corresponden a las Diputaciones forales. Mientras que así lo reconocen la Disposición Adicional Segunda de la LTH y el artículo 110 de la LILE, ni la actual Ley del Concierto Económico ni el Estatuto de Autonomía para el País Vasco atribuyen estas facultades expresamente a ninguna institución vasca en concreto. La única afirmación de la vigente Ley del Concierto Económico sobre la titularidad de estas facultades se refleja en su artículo 48.5, al indicar que estas son atribuciones de las instituciones competentes del País Vasco, sin que llegue a aclarar con tal afirmación a cuáles se refiere. Por este motivo, las principales instituciones vascas, a saber, el Gobierno vasco y las Diputaciones forales, han creído ser titulares de tales facultades, cuestión que ha llegado hasta la Comisión Arbitral del País Vasco que, mediante diferentes Decisiones (2/2003, 1/2008, 3/2012 y 1/2016), ha dado respuesta contradictoria. La LILE ha zanjado este asunto diciendo que son atribuciones de las Diputaciones forales.

Este principio tiene unos límites tanto para la institución tutelada como para la tutelante. Por una parte, las Diputaciones forales, como instituciones tutelantes, son las que en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera exigen el cumplimiento de ciertos requisitos a los ayuntamientos de su Territorio Histórico, como instituciones tuteladas. Por otra parte, las mismas Diputaciones forales deben observar unos límites que les vienen dados desde el Estado a la hora de ejercer las facultades de tutela financiera. De esa forma, esta se erige como un principio que limita tanto las facultades de las instituciones tuteladas como las de las tutelantes.

UNDÉCIMA

El cupo es el núcleo central del ámbito financiero del Concierto Económico al ser la contribución al Estado que el País Vasco realiza por las cargas que no ha asumido. Sin cupo no hay Concierto Económico.

El cálculo del cupo se lleva a cabo mediante un procedimiento que está regulado en la sección segunda de la Ley del Concierto Económico y en la Ley quinquenal de metodología para el cálculo del cupo que esté vigente en cada momento. Llegados al término de la Ley quinquenal en vigor, si no hay acuerdo para su renovación sigue vigente la Ley quinquenal anterior, tal como ocurre en la actualidad. A diferencia de lo que ocurría en los primeros años del cálculo del cupo en el Concierto Económico de 1981, hoy en día solamente se procede a calcular con detalle el cupo del año base, por lo que la política económica que lleve el Gobierno central durante ese ejercicio tiene consecuencias directas en la cuantía del cupo bruto, pues una subida o bajada de recursos que el Gobierno central destine a sus cargas (cargas no asumidas por el País Vasco) en los Presupuestos Generales del Estado tiene plasmación directa en el cálculo del cupo y en la capacidad financiera del País Vasco.

A las cargas no asumidas por el País Vasco se les aplica el índice de imputación, que desde 1981 está fijado en el 6,24%, porcentaje que representa el peso relativo del País Vasco en el PIB estatal. A la cantidad que resulte, habría que aplicarle los diferentes ajustes y compensaciones de que dispone el sistema para posteriormente calcular el cupo a abonar por el País Vasco en el año base. En los siguientes ejercicios del quinquenio se calcula el cupo a abonar mediante otro índice, denominado índice de actualización, que tiene en cuenta la capacidad recaudatoria del Estado en sus tributos. Así pues, si el Estado recauda más de lo presupuestado en el ejercicio y si las cargas asumidas y las no asumidas por el País Vasco y los ajustes y las compensaciones correspondientes se mantienen, el cupo aumentará, mientras que, en caso contrario, disminuirá.

Esta dependencia de variables exógenas para el cálculo del cupo es una expresión del del riesgo unilateral del sistema de Concierto Económico. El País Vasco no dispone de mecanismos para incidir ni en el cálculo inicial de las cargas no asumidas ni tampoco incide en la recaudación de los tributos por parte del Estado; así pues, el cálculo del cupo siempre está bajo factores que no dependen del País Vasco. Por otra parte, la ejecución de las partidas presupuestarias de las cargas no asumidas tampoco tiene relación directa con el cupo que hay abonar en los próximos años, puesto que para su cálculo no se tiene en cuenta su grado de ejecución; de esta forma puede que el País Vasco tenga que abonar por una carga no asumida que al final no se ejecutará. Asimismo, el cupo pagado no corresponde con el gasto real (ni ejecutado) del Estado en el País Vasco.

Desde esta perspectiva, el Gobierno central parte de una situación de ventaja a la hora de acordar el cupo provisional del año base.

El cupo que el País Vasco abona al Estado es un gasto financiero que también tiene su repercusión en todas las instituciones de diferente nivel que hay en el País Vasco. Tras hacer frente a dicho pago, los recursos obtenidos por tributos concertados se reparten entre el Gobierno vasco, las Diputaciones forales y los ayuntamientos vascos.

El cupo, igualmente, posibilita la financiación de obras presupuestadas del Estado, como el TAV, como instrumento flexible que es, al restar del cupo líquido las cantidades que el Estado debe asumir para hacer frente a sus gastos. El cupo prevé los cambios normativos de índole tributaria o de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, porque afectan a la financiación del País Vasco. En este sentido, como ejemplo, se deben mencionar los fondos europeos Next Generation, cuyas consecuencias financieras se deben activar, negociar, concretar y acordar en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico, teniendo en cuenta la singularidad del Concierto Económico.

Estas leyes regulan, igualmente, los ajustes financieros que hay que realizar en los impuestos concertados del IVA y en los Impuestos Especiales de fabricación para que la recaudación sea acorde con el consumo de su respectivo ámbito territorial, ajustes que

no tienen incidencia en el cálculo del cupo líquido del año base y que legislativamente deberían diferenciarse del procedimiento que existe para la metodología de determinación del cupo. De acuerdo con ese esquema, los ajustes financieros tendrían que ser regulados en otra norma creada *ad hoc* para tal función bajo el mismo procedimiento utilizado para la aprobación de la Ley quinquenal o la Ley del Concierto Económico o que, por lo menos, estos ajustes deberían ser regulados en otro apartado de la Ley del Concierto Económico, tal como lo hace la Ley quinquenal.

ÚLTIMA

El ámbito financiero del Concierto Económico regula las diferentes relaciones que tienen las distintas haciendas vascas y con el ámbito tributario del sistema componen un todo que no se pueden desligar el uno del otro, pues ello desvirtúa el sistema.

No es comprensible que el Concierto Económico solamente tenga cariz tributario, ya que los recursos públicos de las administraciones vascas dependen de la regulación del ámbito financiero. Por lo tanto, es importante incidir en el papel financiero que juega dentro del sistema de Concierto Económico para que las diferentes administraciones puedan hacer frente adecuadamente y ordenadamente a sus gastos públicos. Así pues, se tiene que desmentir que el Concierto Económico no tenga una vertiente financiera que vaya más allá de los flujos económicos que generan la recaudación y el pago del cupo entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado y las diferentes aportaciones que realizan las Diputaciones forales a los ayuntamientos vascos y a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Lo impone la propia lógica de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en la medida en que vinculan los ingresos a los gastos, y en el caso vasco, los primeros dependen, principalmente, de los Territorios Históricos, mientras que los segundos los deciden y realizan tanto las instituciones comunes como las forales, una vez pagados el cupo y las aportaciones. Es decir, la política presupuestaria ha de seguir el mismo modelo paccionado con el Estado y mancomunado internamente que la tributaria, aunque, en su origen, el Concierto Económico no la tuviera en cuenta como ahora.

Los recursos públicos vascos sostienen los diferentes gastos públicos, incluido el cupo, por lo que los principios financieros que se reflejan en el artículo 48 de la actual Ley del Concierto Económico han de estar presentes en la toma de decisiones de las diferentes administraciones vascas. El artículo 48 de la Ley del Concierto Económico es un inicio y no un final del ámbito financiero del Concierto Económico, y el articulado que incide en los principios financieros del sistema se tendrá que adecuar a los nuevos tiempos que le va a tocar a vivir al Concierto Económico; en futuras reformas del Concierto Económico se deben desarrollar estos principios.

BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J., *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 1995.

- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Facultades de las Diputaciones Vascongadas como Organismos Administrativos. Lex et consuetudo dant ordinariam jurisdictionem*, Diputación Foral de Bizkaia, Departamento de Hacienda y Finanzas, Bilbao, 2009.

- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J., y ALONSO OLEA, E., "¿Qué ha sido y qué es el Concierto Económico (siglos XIX-XX)" ?, *Forum Fiscal de Bizkaia*, núm. 2, Bilbao, 1997, pp. 17-28.

- AGIRREAZKUENAGA, J., y ORTIZ DE ORRUÑI, J.M., "Las Haciendas forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya entre 1800 y 1878", *Ekonomiaz,* 9-10, 1988, pp. 69-99.

- AGUIRRE DE LA HOZ, J., *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas,* Presidencia del Gobierno. Secretaría General Técnica. Subdirección General de Documentación, Madrid, 1980.

- ALARCÓN GARCÍA, G., *Autonomía municipal, autonomía financiera,* Cuadernos Civitas, Madrid, 1995.

- ALBERTO CIARALLI, C., "Límites del principio de estabilidad presupuestaria respecto de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas españolas"*, REALA, Nueva Época*, INAP, núm. 9, Madrid, abril de 2018, pp. 60-83.

- ALBI, E., "El Federalismo fiscal"*, Hacienda Pública Española*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 51, Madrid, 1978, pp. 43-86.

- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., "La armonización de las potestades tributarias regionales en España", *Documentación Administrativa*, Presidencia del Gobierno, núm. 189, Madrid, 1981, pp. 161-184.

- ALDEA, R., *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1971.

- ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y Formación de un Derecho Histórico*, Colección Tesis Doctorales, IVAP, Oñati, 1995.

- ALONSO OLEA, E., *Foru Ogasunaren 500 urte-500 años de Hacienda Foral*, Ad Concordiam, Bilbao, 2001.

- ALONSO OLEA, E.J., "El Crédito de la Unión Minera. 1901-2022", *Historia contemporánea*, núm. 24, 2002, pp. 323-354.

- ALONSO ARCE, I., (coord.), *Comentarios al nuevo Concierto Económico vasco*, Ad Concordiam, Bilbao, 2003.

- ALONSO ARCE, I., *El Concierto Económico 125 años después*…, Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 2003.

- ALONSO ARCE, I., *El Concierto Económico vasco. La renovación de 2002. Fuentes documentales,* Ad Concordiam, Bilbao, 2003.

- ALONSO ARCE, I., *Reflexiones en torno a la renovación del Concierto Económico vasco,* Ad Concordiam, Bilbao, 2003.

- ALONSO ARCE, I., "Las normas fiscales vascas y el Derecho europeo de la competencia", *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, núm. 61, 2006, pp. 254-277.

- ALONSO ARCE, I., *El respaldo europeo al Concierto Económico Vasco*, Academia Vasca de Derecho-Zuzenbidearen Euskal Akademia, Bilbao, 2009.

- ALONSO ARCE, I., *El concierto económico en Europa*, IVAP, Oñati, 2010.
- ALONSO ARCE, I., "Las Conclusiones del Abogado General en el asunto Gibraltar confirman nuestra autonomía tributaria en el ámbito del Derecho comunitario", *Forum fiscal de Bizkaia*, núm. 6, 2011, pp. 13-20.
- ALONSO ARCE, I., *Derecho de la Unión Europea y Concierto Económico. Principios vertebradores de la autonomía tributaria foral en el marco de la Unión Europea,* IVAP, Oñati, 2016.
- ALONSO ARCE, I., "Regularización de operaciones entre contribuyentes forales y de territorio común en la modificación del Concierto Económico de 2017: luces y sombras", *Forum Fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, núm. 235, 2017, pp. 1-8.
- ALONSO, R., y SASIGAIN, F., "Una Síntesis de los Modelos de Nivelación Financiera en la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Economía Pública*, núm. 1, 1988, pp. 211-243.
- ÁLVAREZ AMEZAGA, B., "El resbaladizo terreno de las ayudas de Estado y la conculcación de las potestades forales a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004", *Forum Fiscal de Bizkaia*, n º 6, 2005, pp. 25-34.
- ALZOLA Y MINONDO, P., *Discurso pronunciado por Pablo de Alzola y Minondo, Presidente de la Diputación de Vizcaya en la sesión celebrada el 29 de Diciembre de 1890*, Imprenta Provincial, Bilbao, 1890.
- ALZOLA Y MINONDO, P., *Régimen administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, Colección de clásicos de la Hacienda Foral, Bilbao, 2008.
- ANGULO, J.M., *La abolición de los fueros e instituciones*, Auñamendi 2 vols., San Sebastián, 1976.

- ANSOATEGUI FERNÁNDEZ DE ARROYABE, I., *La distribución de recursos entre las Haciendas del País Vasco: Treinta y seis años de Historia y una propuesta,* Ad Concordiam, Bilbao, 2018.

- ANSOATEGUI FERNÁNDEZ DE ARROYABE, *Recursos, gasto y deuda del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales,* IVAP, Oñati, 2022.

- APARICIO PÉREZ, A., "La tutela financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre los municipios. Especial referencia a Castilla y León"*, 7.º Congreso de Economía Regional de Castilla y León: comunicaciones. Soria, 23, 24 y 25 de noviembre 2000*, Vol. 3, 2000 (Comunicaciones 3), pp. 1721-1735.

- ARANA PÉREZ, I., y OLABARRI GORTAZAR, I., *Las atribuciones de las Diputaciones Vascongadas y su fundamento jurídico durante la Restauración*, IVAP, Oñati, 1988.

- ARANBURU URTASUN, M., *Provincias Exentas. Convenio. Concierto: Identidad colectiva en la Vasconia peninsular (1969-2005),* Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia-San Sebastián, 2005.

- ARANBURU URTASUN, M., "Evolución de los Conciertos y Convenios Económicos hasta 1936. Una perspectiva comparada"*, Revista Iura Vasconiae*, núm. 10, 2013, pp. 219-278.

- ARIAS ABELLÁN, M.D., "Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas", en *Revista d'Estudis Autonómics i Federales*, núm. 18, Barcelona, octubre 2013, pp. 126-168.

- ARMENTIA BASTERRA, J., "Comentario a las modificaciones introducidas en el Concierto Económico por el acuerdo de la Comisión Mixta de 19 de julio de 2017", *Forum Fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, núm. 235, 2017.

- ARMENTIA BASTERRA, J., *Evolución del Concierto Económico a través de sus textos legales*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2019.

- ARMENTIA BASTERRA, J., *Recopilación del Concierto Económico vasco: legislación, jurisprudencia y bibliografía (2005-2020),* Ad Concordiam, Bilbao, 2022.

- ARRATIBEL ARRONDO, J.A., "Análisis de la naturaleza jurídica del Consejo Vasco de Finanzas Públicas"*, Auditoría Pública*, núm. 53, Sevilla, 2011, pp. 71-84.

- ARTURO DEL BURGO AZPÍROZ, J., *La autonomía financiera de Navarra. El sistema de Convenio Económico,* Gobierno de Navarra, Pamplona, 1997.

- ARZOZ SANTISTEBAN, X., "La autonomía institucional y procedimental de los Estados Miembros en la Unión Europea: mito y realidad", *Revista de Administración Pública*, núm. 191, Madrid, 2013, pp. 159-197.

- ATELA URIARTE, A., *El desafío del fortalecimiento de la autonomía municipal: La Ley de Instituciones Locales de Euskadi,* IVAP, Oñati, 2021.

- ATXABAL RADA, A., *La Fiscalidad del Derecho civil foral del País Vasco*, Colección Tesis Doctorales de la Hacienda Foral, Bilbao, 1999.

- ATXABAL RADA, A., "El Concierto Económico tras la STJCE 11 de septiembre de 2008 (Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre de 2008)"*, Forum Fiscal de Bizkaia*, núm. 10-11, 2009, pp. 23-52.

- ATXABAL RADA, A. y GARCÍA ROSS, J.J., *Derecho Financiero y Tributario Foral Vasco,* Dykinson, S.L, Madrid, 2022.

- ATXABAL RADA, A., y MUGURUZA ARRESE, J., *Recopilación del Concierto Económico vasco. Legislación, jurisprudencia y bibliografía (1981-2004),* Ad Concordiam, Bilbao, 2006.

- AYERBE IRÍBAR, Mª.R., "La Administración de justicia en los territorios vascos"*, Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País,* Tomo LV-1, 2000, pp. 5-51.

- BAR CENDÓN, A., "La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea", *Teoría y realidad constitucional,* núm. 30, 2012, pp. 59-87.

- BAREA TEJEIRO, J., BURGOS GALLEGO, T., CUENCA GARCÍA, A., DOMÉNECH VILARIÑO, R., y otros autores, *Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera,* Instituto de estudios Fiscales, Madrid, 2013.

- BAZAKO ATUTXA, P., y ETXANOBE LANDAJUELA, E., "Ley municipal de Euskadi: ¿esta vez sí?", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 8, enero-junio 2015, pp. 66-85.

- BAZAN DÍAZ, I., *De Túbal a Aitor. Historia de Vasconia,* La esfera de los Libros, Madrid, 2002.

- BERLIRI, A., *Principios de Derecho Tributario*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid. 1964.

- BILBAO GARAI, J.M., "Las leyes quinquenales de cupo: Concierto y Convenio Económico", *Jornadas de Estudio Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, Eusko Ikaskuntza, núm. 18, 2002, pp. 75-94.

- BLANCO-MAGADAN AMUTIO, J.A., "Descentralización del sector público (La distribución de competencias de gasto entre la Administración central y las regiones autónomas)"*, Hacienda Pública Española*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 67, Madrid, 1980, pp. 137-164.

- BOUZORAA, D., "Fiscalidad regional en Europa: sus modelos y sus retos en el marco de las ayudas de Estado". En *International Conference. Basque Economic Agrrement and Europe-Congreso Internacional. Concierto Económico Vasco y Europa,* Ad concordiam, Bilbao, 2007.

- BUESO GUIRAO, E., y PÉREZ MIRA, J.M., *Efectos en el sector público local de la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL),* Dykinson S.L, Madrid, 2016.

- BUSTOS GISBERT, A., *Lecciones de Hacienda Pública II (La financiación del Sector Público)*, COLEX, Madrid, 2001.

- BURLADA ECHEVESTE, J.L., "Génesis de la junta arbitral del concierto económico y del convenio económico", *Nueva Fiscalidad*, núm. 2, 2007, pp. 101-148.

- BURLADA ECHEVESTE, J.L., "El fantasma de la Junta Arbitral del Concierto Económico y su consideración como existente el fin de un pernicioso razonamiento jurídico", *Quincena Fiscal,* núm. 7, 2009, pp. 87-95.

- BURLADA ECHEVESTE, J.L., y BURLADA ECHEVESTE, I., "Ayudas de Estado y concierto económico ¿el Tribunal Supremo rectifica su postura tras el asunto Azores?", *Quincena Fiscal*, núm. 4, 2008, pp. 9-22.

- CAÑO MORENO, J., *Teoría institucional del Estatuto Vasco,* Universidad de Deusto, Bilbao, 1997.

- CAÑO MORENO, J., *Derecho Autonómico Vasco*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2007.

- CASADO OLLERO, G., "La naturaleza, las funciones y el funcionamiento de la Junta Arbitral", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 49, 2015, pp. 55-70.

- CASANA MERINO, F., *La Autonomía Financiera de las Comunidades Autónomas en materia de gasto,* Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009.

- CASTELLS ARTECHE, L., *Fueros y Conciertos económicos. La Liga Foral Autonomista de Guipúzcoa (1904-1906)*, L. Haramburu Editor, San Sebastián, 1980.

- CAYERO BILBAO, J.A., "Derecho de la competencia en la Unión Europea: ayudas de Estado de carácter fiscal", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 32, 2006, pp. 63-103.

- CEBRIÁN APAOLAZA, L., *Los recursos de la Hacienda General del País Vasco: Análisis tributario*, Colección Tesis Doctorales, IVAP, Bilbao, 1994.

- CELAYA IBARRA, A., "La decadencia del Régimen Foral y los Derechos Históricos", *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Donostia-San Sebastián, julio 1985, pp. 30-47.

- CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, Mª. del C., "Dinámica evolutiva de las Juntas Generales de Guipúzcoa", en *Jornadas de estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Servicio Editorial de la UPV, Bilbao, 1986, pp. 146-165.

- CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros Vascos. Historia en tiempo de Constitución,* Ariel, Barcelona, 1985.

- CLAVERO SALVADOR, B., "'Territorios Forales': página española del palimpsesto europeo"*, Revista Española de Derecho Constitucional* año 13, núm. 37, enero-abril 1993, pp. 13-35.

- CORCUERA ATIENZA, J., "La constitucionalización de los derechos históricos. Fueros y Autonomía", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, 1984, pp. 9-38.

- CORCUERA ATIENZA, J., "Alcance de la constitucionalización de los derechos históricos", en *Jornadas de estudio sobre la actualización de los derechos históricos*, Servicio Editorial de la UPV, Bilbao, 1986, pp. 380-409.

- CORCUERA ATIENZA, J., *Política y Derecho. La Construcción de la autonomía vasca,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

- CORCUERA ATIENZA, J., y GARCÍA HERRERA, M.A., *La constitucionalización de los derechos históricos,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

- CORTES DOMÍNGUEZ, M., *Ordenamiento tributario español*, Civitas, Madrid, 1985.

- CRESPO, C.; MARTÍN HERRÁEZ, B.; MORA PEDRINACI, M.; PASTOR ESCRIBANO, A.; RATA GARCÍA-JUNCEDA, I., y VELA ORTIZ, S., "El Six Pack de la Reforma del Gobierno Económico en la Unión Europea", *Boletín Económico de ICE*, 1 al 31 de enero de 2012, núm. 3022, pp. 3-13.

- CRIADO GÁMEZ, J.M., "Motivos de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial", en la obra colectiva dirigida por ÁLVAREZ CONDE, E., *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas,* Instituto de Derecho Público de la Universidad Juan Carlos I, Madrid, 2010, pp. 188-220.

- DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho civil de Parte General,* Madrid, 1955.

- DE ESTEBAN, J., y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., *Curso de Derecho Constitucional Español*, t. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. UCM, Madrid, 1994.

- DE JUAN Y PEÑALOSA, J.L., "El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos"*, Documentación Administrativa*, INAP, núm. 181, Madrid, 1979, pp. 191-224.

- DE LA FUENTE, A., "Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco y navarro: notas para un debate necesario", *Hacienda Pública Española*, núm. 242, Madrid, 2022, pp. 53-90.

- DE LA HUCHA CELADOR, F., *El régimen jurídico del Concierto Económico*, Ad Concordiam, Bilbao, 2006.

- DE LA HUCHA CELADOR, F., "Las relaciones entre las Juntas Arbitrales del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 49, 2015, pp. 71-92.

- DEL BURGO TAJADURA, J.L., *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos Históricos de Navarra)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1987.

- DEL POZO, J., "Las Haciendas municipales en un régimen de autonomías o de descentralización financiera", *Hacienda Pública Española*, núm. Las Haciendas municipales en un régimen de autonomías o de descentralización financiera", *Hacienda Pública, núm.* 63, 1980, pp. 181-208.

- DÍAZ HERNÁNDEZ, O., *En los orígenes de la autonomía vasca: La situación política y administrativa de la Diputación de Álava (1875-1900)*, IVAP, Oñati, 1995.

- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L.M., "Notas sobre el blindaje de las normas forales fiscales"*,* en la obra colectiva dirigida por ÁLVAREZ CONDE, E., *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas,* Instituto de Derecho Público de la Universidad Juan Carlos I, Madrid, 2010. pp. 65-80.

- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M., "Estabilidad Presupuestaria y reforma constitucional en España", *Diario La Ley,* Sección Doctrina, núm. 7760, diciembre 2011.

- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M., "La Reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera", *Serie de Documentos de Trabajo,* núm. 9, 2012.

- DOMÍNGUEZ ZORRERO, M., y SÁNCHEZ PINO A.J., "La solidaridad interterritorial y la financiación autonómica"*, Revista de Estudios Regionales*, núm. 66, Málaga, 2003, pp. 153-165.

- DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel, La théorie générale de l'État*, Ancienne Librairie Fontemoing, París, 1923.

- FALCÓN Y TELLA, R., "En torno a la STS de 9 de diciembre 2004 relativa a las normas forales de 1996: los efectos de la declaración de nulidad y el papel del Tribunal Supremo en el control de las ayudas de Estado", *Quincena Fiscal Aranzadi*, núm. 2, 2005, pp. 5-10.

- ECHEBERRIA MONASTERIO, J.L., "Crónica de una rectificación judicial: Sentencia del Tribunal Supremo de 2-6-2011 sobre la norma foral de Bizkaia sobre el impuesto de sociedades"*, Forum Fiscal de Bizkaia, La revista tributaria de Bizkaia*, 2011, pp. 19-46.

- ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M., "Los derechos históricos en el régimen de conciertos económicos. Su proyección en el orden económico y administrativo de los municipios", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, INAP, núm. 317, Madrid, septiembre-diciembre 2011, pp. 175-211.

- ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M., "Alcance y ubicación del título competencial de la tutela financiera sobre los municipios"*, Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 46, 2013, pp. 165-186.

- ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M., "La financiación de los Municipios vascos a través de su participación en la recaudación por tributos concertados. Una cuestión competencial no resuelta", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm.98, enero-abril 2014, 2014, pp. 97-138.

- ERKOREKA GONZÁLEZ, M., *Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako finantza publikoak eta Ekonomia Ituna 1929ko krisi ekonomikaoren garaian (1925-1936)*, Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 2020.

- ERKOREKA, M., GARCÍA RABADÁN, J., y GARRO, J., *Conocimiento y opinión del alumnado de la UPV/EHU sobre el Concierto Económico: resultados de la encuesta Ituna 2021*, Ad Concordiam, Bilbao, 2022.

- ESCRIBANO LÓPEZ, F., "La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 156, 2012, pp. 11-30.

- DE ESTECHA Y MARTÍNEZ, J.M., *Régimen Político y Administrativo de las Provincias Vasco Navarras,* Clásicos de la Hacienda Foral, Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 1997.

- ETXEBERRIA MONASTERIO, J.L., "La Comisión Arbitral: encaje jurídico, alcance y funcionamiento", *Ituna Newsletter*, núm. 107, Leioa, 2018, pp. 1-13.

- FALCÓN Y TELLA, R., "La distribución de competencias en materia financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César Albiñana y García-Quintana*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, pp. 495-562.

- FALCÓN Y TELLA, R., "El Régimen de Concierto o Convenio, la prohibición de ayudas de Estado y la libertad de establecimiento: la STJCE de 11 septiembre de 2008 y sus antecedentes", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 31, Madrid, 2008, pp. 713-742.

- FANLO LORAS, A., *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1999.

- FERNÁNDEZ ALBADALEJO, P., y PORTILLO VALDÉS, J.M, "Hidalguía, Fueros y Constitución política: el caso de Guipúzcoa", en VV.AA., *Hidalgos & Hidalguía Dans L`Espagne des XVI-XVII siécles. Theories, pratiques et representations*, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1989.

- FERNÁNDEZ AMOR, J.A., "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre financiación autonómica"*, Revista Catalana de Dret públic*, núm. 32, 2006, pp. 267-296.

- FERNÁNDEZ BARBADILLO, P., "El Concierto Económico Vasco, ¿pacto entre iguales o concesión?", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 124, abril-junio 2004, pp. 207-228.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales*, Civitas, Madrid, 1985.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales. Bases Constitucionales y Estatutarias de la Administración Foral Vasca,* Civitas y Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

- FERREIRO LAPATZA, J. J., "La financiación de las Entidades Locales en Cataluña", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 45, 1985, pp. 35-52.

- FERREIRO LAPATZA, J.J., *Curso de Derecho Financiero Español*, Marcial Pons, Madrid, 1988.

- FUSI AIZPURUA, J.P., *El problema vasco en la II República,* Turner, Madrid, 1979.

- GALARRAGA ALDANONDO, X., "El Estatuto de Autonomía para el País Vasco y el Concierto Económico", VV.AA., *La España de la Autonomías (pasado, presente y futuro),* Espasa-Calpe, Madrid, vol. II, 1981, pp. 483-509.

- GALDEANO LARRIZGOITIA, I., y ZURUTZA MUJIKA, S., "Financiación de las Entidades locales de Euskadi en el marco de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-II, enero-abril 2017, pp. 471-502.

- GARCÍA COUSO, S., "La Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero: El control constitucional de las Normas Forales fiscales vascas"*,* en la obra colectiva dirigida por ÁLVAREZ CONDE, E., *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas,* Instituto de Derecho Público de la Universidad Juan Carlos I, Madrid, 2010, p. 157-182.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La ejecución autonómica de la legislación del Estado,* Civitas, Madrid, 1983.

- GARCÍA DÍAZ, M.A., HERRERO ALCALDE, A., LOSCOS FERNÁNDEZ F.J, y otros, "El concierto económico y el cálculo del cupo. Una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común"*, XX Encuentro Economía Pública: estado del bienestar. Sostenibilidad y reformas*, Sevilla, 2013, p. 10.

- GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMPS, P., y ZORNOZA PÉREZ, J., *Constitución y financiación autonómica,* Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

- GARCÍA NOVOA, C., "La sentencia del Caso Azores y su influencia en el poder normativo de las Comunidades Autónomas en España", *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*. 2006, vol. 15, núm. 1, pp. 203-239.

- GARCÍA PELAYO, M., El *tema de las nacionalidades. La teoría de la nación en Otto Bauer,* Pablo Iglesias, Madrid, 1979.

- GARCÍA PELAYO, M., "El Proyecto constitucional y los derechos históricos"*, El País*, 24 de septiembre de 1978.

- GARCÍA PELAYO, M., "El proyecto constitucional y los derechos históricos", en *Obras Completas*, vol. III, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 3171-3177.

- GARCÍA ROCA, J., "Asimetrías Autonómicas y principio constitucional de solidaridad", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, 1997, pp. 45-96.

- GARCÍA ROCA, J., PÉREZ TREMPS, P., MORELL OCAÑA, L., y otros, *Defensa de la Autonomía local ante el Tribunal Constitucional,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.

- GARCÍA ROCA, J., "Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (Un desarrollo constitucional pendiente)", *REALA*, núm. 294-295., 2004, pp. 13-66.

- GARCÍA ROCA, J., "El Principio de Estabilidad Presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento", *Crónica presupuestaria,* núm. 1, 2013, pp. 40-93.

- GARCÍA ROCA, J., y MARTÍNEZ LAGO, M.L., "El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones", *Documentación Administrativa: Nueva Época,* núm. 1, 2014, pp.1-15.

- GARCÍA ROSS, J., "¿Puede un juez nacional determinar si una norma tributaria es incompatible con el Ordenamiento Jurídico Comunitario? Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004", *Aranzadi jurisprudencia tributaria*, núm. 21, 2004, pp. 29-56.

- GARCÍA RUIZ, J.L., y GIRÓN REGUERA, E., "Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el Estado autonómico"*,* en LÓPEZ GUERRA, L., y GARCÍA MORCILLO, J., *Estudios de Derecho Constitucional homenaje al profesor Dr. D. Joaquín García Murillo,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 493-524.

- GARCÍA RUIZ, J.L., y GIRÓN REGUERA, E., *"*La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiación autonómico"*, Revista Española de Derecho Constitucional*, año 17, núm. 51, 1997, pp. 141-158.

- GIL-ROBLES, GIL-DELGADO, J.M., "El principio de subsidiariedad en la construcción europea", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 2, 1993, pp. 7-26.

- GOBIERNO DE ESPAÑA, *Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas en 1988*, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Secretaría de Estado de Hacienda. Ministerio de Economía y Hacienda, 1989.

- GOBIERNO VASCO, *Informe sobre actualización de las transferencias pendientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2017.

- GÓMEZ RIVERO, R., *El pase foral en Guipúzcoa en el siglo XVIII*, Diputación Foral de Gipuzkoa, San Sebastián, 1982.

- GÓMEZ URTEAGA, M., "Fondo Foral de Financiación Municipal: Concepto y cálculo de la dotación", *Udalgida, 1*, Gipuzkoa, enero 2004, pp. 17-23.

- GONZÁLEZ GARCÍA, S., MERINERO SIERRA, A., y URIEN ORTIZ, T., *La opinión pública española sobre el Concierto Económico Vasco (1876-1937),* Ad Concordiam, Bilbao, 2001.

- GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE, R., El *Ordenamiento político-administrativo de los Territorios Forales de Euskadi*, IVAP, Oñati, 2017.

- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., "El artículo 138 de la Constitución española de 1978 y el principio de solidaridad"*, Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, Madrid, enero-abril 2004, pp. 47-78.

- GONZÁLEZ LÓPEZ, A. "La reforma del artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Ley del Concierto", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 92, *e*nero-abril 2012, pp. 57-97.

- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, C., *El principio de solidaridad en la Constitución española (Situación y protección jurídico-financiera del ciudadano),* Ratio Legis librería jurídica, Salamanca, 2012.

- GORDILLO PÉREZ, L.I., "La Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: remiendos nacionales para rotos globales", en GÓMEZ ISA, F., HERRÁN, A.I., y ATXABAL, A., (Eds.), *Retos del derecho ante una economía sin fronteras*. Universidad de Deusto, Bilbao, 2012, pp. 169-176.

- GORDILLO PÉREZ, L.I., "Comentario al artículo 135" en, VV.AA., PÉREZ TREMPS, P., y SAIZ ARNAIZ, A., (Dir.), *Libro-Homenaje a Luis López Guerra*, 2 tomos 40 Aniversario 1978-2008, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 1.871-1.881.

- GOROSPE OVIEDO, J.I., "La estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas y la reforma del artículo 135 CE", en ÁLVAREZ CONDE, E., y SOUTO GALVÁN, C., (Dir.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público y Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012. pp. 339-372.

- GOYHENETCHE, M., *Historia General del País Vasco,* Ttartalo, Donostia, 2000, Tomo II.

- GRACIA RETORTILLO, R., "La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local", *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2015, pp. 225-280.

- GUERRERO VÁZQUEZ, P., "Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 23, 2016, pp. 3-4.

- HENRIQUE ALVES, R., y AFONSO, C., "Evaluación de la reforma del pacto de estabilidad y crecimiento: ¿Nuevo y mejor?", *Ekonomiaz.*1.er cuatrimestre, 2008, núm. 67, pp. 392-409.

- HERNANDO ARRANZ, P., "El déficit y la deuda: atribuciones de la Hacienda y el Parlamento Vasco"*, Iura Vasconiae*, núm. 16, 2019, pp. 391-411.

- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., "Territorios Históricos y Fragmentos de Estado", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, mayo-agosto, 1985, pp. 345-351.

- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., "La titularidad de los Derechos Históricos vascos", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 58, octubre-diciembre 1987, pp. 191-213.

- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *Idea de los derechos históricos,* Espasa-Calpe, Madrid, 1991.

- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., "Fundamentos Históricos y políticos del Concierto Económico Vasco"*,* en RUBIO DE URQUÍA, G., y UNDA URZAIZ, J.I., (coord.), *El Concierto Económico vasco: actas V Semana Delegación en Corte de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País*, Madrid, 1997, pp. 23-31.

- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *Derechos Históricos y Constitución,* Taurus, Madrid, 1998.

- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., y LLUCH MARTÍN, E., *Derechos históricos y Constitucionalismo útil,* Critica, Madrid, 2001.

- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., "Los derechos históricos y el principio pacticio", *Ius fugit. Revista interdisciplinar de estudios históricos-jurídicos,* núm. 15, Zaragoza, 2009, pp. 35-54.

- IBÁÑEZ CASADO, J., "Desigualdades fiscales entre las Comunidades Autónomas", *Impuestos,* núm. 1, 2002, pp. 289-311.

- IZQUIERDO PÉREZ, L.J., "Aspectos controvertidos en los conflictos entre administraciones tributarias. La relevancia subyacente de la Junta Arbitral del Concierto Económico", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 20, 2020, pp. 113-140.

- JÁUREGUI BERECIARTU, G., "La expresión jurídica de la nacionalidad vasca" en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco,* IVAP, Oñati, 1983, pp. 117-155.

- JIMÉNEZ ASENSIO, R., "El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), 1997, pp. 127-172.

- JIMÉNEZ ASENSIO, R., "La Reforma de Gobierno Local: ¿Cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los Municipios en España)", *Anuario del Gobierno Local*, 1999-2000, pp. 137-158.

- LAFARGA, A., *Concierto Económico de las provincias vascongadas, Noticias, Opiniones, comentarios Históricos, Económicos y Jurídicos*, Maves, Bilbao, 1975.

- LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., *Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Concierto Económico: El Cupo*, IVAP, Vitoria, 1991.

- LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., *El Cupo*, IVAP, Oñati, 1994.

- LÁMBARRI GÓMEZ, C., y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., *El Concierto Económico*, IVAP, Oñati, 1995.

- LAPORTA, F.J., y SAIZ ARNAIZ, A., *Los Derechos Históricos en la Constitución,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

- LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos,* Colección Tesis Doctorales, IVAP, Bilbao, 1997.

- LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "Un campo del concierto económico que necesita un urgente desarrollo: El ámbito financiero", *Forum Fiscal de Bizkaia*, Bilbao, diciembre 2001, pp. 30-35.

- LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Derecho Público de los Territorios Forales,* IVAP, Oñati, 2004.

- LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "Los retos del Concierto Económico Vasco tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas de 11 de septiembre de 2008", *Boletín JADO*, núm. 17, Academia Vasca de Derecho, Bilbao, 2009, pp. 37-84.

- LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "¿26 años no es nada…? Luces y sombras en la distribución de competencias entre Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de sus Territorios Históricos", *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 87-88, 2010, pp. 707-742.

- LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "El Concierto Económico en el marco jurídico-constitucional de la Restauración y de la II. República", *Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, núm. 22, Bilbao, 2011, pp. 133-181.

- LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "Encaje constitucional, estatutario y legal del Concierto Económico como actualización de los derechos históricos", *Boletín JADO*, núm. 24, Academia Vasca de Derecho, Bilbao, junio 2013, pp. 195-216.

- LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "Retos del autogobierno vasco para el siglo XXI: conocer el pasado, aprender del presente y soñar del futuro", *HERMES-Revista de Pensamiento e Historia*, núm. 55, 2017, pp. 108-111.

- LARRAZABAL BASÁÑEZ, S*., "*Zume hauekin…ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi en el peculiar sistema de fuentes del Derecho vasco"*, Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-II, enero-abril 2017, pp. 21-55.

- LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "El cumplimiento del Estatuto de Gernika de 1979"*, Iura Vasconiae*, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, núm.16, Donostia-San Sebastián, 2019, pp. 307-347.

- LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., y PÉREZ DE LAS HERAS, B., "Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, septiembre-diciembre 2012, pp. 133-176.

- LARREA ANGULO, P., "El Modelo Financiero del Concierto Económico"*, Ekonomiaz*, núm. 19, 1991, pp. 34-53.

- LARREA ANGULO, P., "El concierto económico: Una historia Inacabada", *en* VV.AA*., Reflexiones sobre el Concierto Económico vasco*, Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País, Bilbao, 2001, pp. 29-56.

- LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L., "El Concierto Económico: el Cupo y las leyes quinquenales de Cupo (Un balance)", en VV.AA., *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Tomo IV, IVAP, Oñati, 1991, pp. 1755-1807.

- LASAGABASTER HERRARTE, I., "Las Normas Forales: su naturaleza jurídica", en VV.AA., *Cuestiones particulares del Régimen foral y Local Vasco,* IVAP, Oñati, 1991, pp. 199-219.

- LASARTE ÁLVAREZ, J., "La Financiación de las Comunidades Autónomas, Documentación Administrativa"*, Instituto Nacional de Administración Pública*, núm. 181, 1979, pp. 413-443.

- LINARES MARTÍN DE ROSALES, J., "La financiación de las Comunidades Autónomas mediante la participación en los impuestos estatales*", Crónica Tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 36, Madrid, 1981, pp. 161-174.

- LOJENDIO IRURE, I.Mª., "La Disposición Adicional Primera y los derechos históricos", *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos vascos*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Donostia-San Sebastián, julio 1985, pp. 410-441.

- LOJENDIO IRURE, I.Mª., *La Disposición Adicional Primera de la Constitución española*, IVAP, Oñati, 1988.

- LOPAZ PÉREZ, A.M., *La Hacienda Autonómica. Una Propuesta alternativa para la Comunidad Valenciana,* Editor J.M. Bosch, Barcelona, 2009.

- LOPERENA ROTA, D., "Unidad constitucional y actualizaciones generales y parciales de los derechos históricos", *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos vascos*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Donostia-San Sebastián, julio 1985, pp. 310-325.

- LÓPEZ BASAGUREN, A., "El Concierto Económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco entre mito y realidad", *Ponencia con motivo de la Jornada: Régimen de Financiación Foral, celebrada el día 4 de octubre de 2010*, en el Palacio de la Aljafería, sede de las Cortes de Aragón, pp. 619-634.

- LÓPEZ LÓPEZ, M., y UTRILLA DE LA HOZ, A., *Introducción al Sector Público Español,* Civitas, Madrid, 1992.

- LÓPEZ MENUDO, F., y MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., "Titularidad y contenido de la potestad estatutaria de las Comunidades Autónomas", en VV.AA., *Comunidades Autónomas, Solidaridad, Estatuto, Organización y Convenios*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980, pp. 81-158.

- LÓPEZ TORRALBA, M., *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas como instrumento de prevención de riesgos y seguridad humana: La necesidad de rediseñar el Sistema de Financiación Autonómica desde la perspectiva humanocéntrica. Propuesta de trabajo.* Universitat Autónoma de Barcelona, 2017.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Crisis y renovación del Concierto Económico*, Ad Concordiam, Bilbao, 2005.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., "Reforma Estatutaria y financiación autonómica", en RUIZ RICO RUIZ, G., *La Reforma de los Estatutos de Autonomía, Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 533-568.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., "La garantía jurisdiccional del Concierto Económico", *Boletín JADO,* año 7, núm. 17, 2009, pp. 117-151.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., "La reserva al Tribunal Constitucional del control jurisdiccional de las normas fiscales vascas y la creación del conflicto en defensa de la autonomía foral frente a las Leyes del Estado", en VV.AA*., Seminario sobre la Ley Orgánica 1/2010*, Madrid, 2010, pp. 93-156.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., "La reserva al Tribunal Constitucional del control jurisdiccional de las normas fiscales vascas y la creación del conflicto en defensa de la autonomía foral frente a las Leyes del Estado", en la obra colectiva dirigida por ÁLVAREZ CONDE, E., *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas,* Instituto de Derecho Público de la Universidad Juan Carlos I, Madrid, 2010, pp. 188-218.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., "Incidencia de la reserva al Tribunal Constitucional del control sobre las normas forales fiscales en los procedimientos contenciosos-administrativos en curso*",* en GORDILLO PÉREZ, L.I. (coord.), *El poder normativo de Bizkaia en un contexto multinivel y transnacional: retos y desafíos*, Bilbao, 2012, pp. 191-202.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *"*La ley de territorios históricos: estado de la cuestión", en GORDILLO PÉREZ, L.I. (dir.), El *poder normativo foral en la encrucijada: encaje constitucional, modelo fiscal y crisis económica*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014, pp. 103-130.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *"*Foru-arau fiskalak blindatzea = El blindaje de las normas fiscales forales: ikuspegi konstituzionala = perspectiva constitucional". *El concierto económico = Kontzertu ekonomikoa: los retos actuales = gaur egungo erronkak*, 2015, pp. 145-202.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *"*Comentario a la Disposición Adicional Primera*",* en VV.AA., *Libro-Homenaje a Luis López Guerra.* 2 tomos, 40 Aniversario 1978-2018, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 2.311-2.320.

- LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, Vol. IV, Tecnos, Madrid, 1984.

- LUCAS VERDÚ, P., "Historicismo y positivismo ante la conceptualización de los derechos históricos vascos", *Jornadas de Estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Donostia-San Sebastián, julio 1985, pp. 254-287.

- LUCAS VERDÚ, P., "Los derechos históricos como constitución sustancial del Pueblo vasco", en VV.AA., *Congresos sobre los derechos históricos vascos*, Gobierno Vasco, Vitoria, 1988, p. 225-242.

- LUCAS VERDÚ, P., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., "Artículo 138. La solidaridad interterritorial", en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo X, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998, pp. 459-468.

- MAÑARICUA Y NUERE, A.E., y LARREA SAGARMINAGA, "Historia de Vizcaya", en INTXAUSTI, J. (Dir.), *Euskal Herria. Historia y sociedad,* Caja Laboral Popular, Oiartzun, 1985, pp. 191-203.

- MARTÍN QUERALT, J., "La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía", *Hacienda Pública Española*, núm. 59, 1979, pp. 113-159.

- MARTÍN QUERALT, J., "El poder financiero en el marco constitucional del Estado de las Autonomías", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fabrique Furió Ceriol*, Universitat de València, núm. 54/55, 2006, pp. 189-199.

- MARTÍN REBOLLO, L., "Estudio preliminar. La Constitución de 1978 elaboración, significado e incidencia en el ordenamiento jurídico general", *Constitución Española, 25 aniversario,* Thomson-Aranzadi, Cizur Mayor, 2003.

- MARTÍNEZ BÁRBARA, G., "¿Son los Territorios Históricos meros amanuenses fiscales? Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004", *Aranzadi jurisprudencia tributaria*, núm. 2, 2004, pp. 9-12.

- MARTÍNEZ BÁRBARA, G*., "*Las conclusiones de los Abogados Generales del Tribunal de Justicia europeo en asuntos relativos a la selectividad territorial de las medidas fiscales regionales: del Abogado General Saggio en la cuestión prejudicial sobre el País Vasco (1999) al Abogado General Jääskinen en el asunto Gibraltar (2011), Opinión", *Forum Fiscal de Bizkaia*, 2012, pp. 43-59.

- MARTÍNEZ BÁRBARA, G., "Armonización fiscal y capacidad normativa de los Territorios Históricos del País Vasco (II)", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 44, 2012, pp. 53-70.

- MARTÍNEZ DÍEZ, G., "Fueros y Conciertos Económicos", *Documentación Administrativa*, Presidencia del Gobierno, núm. 181, Madrid, 1979, pp. 583-620.

- MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *La Defensa Jurídica de un Derecho Histórico Paradigmático: El Concierto Económico vasco,* Colección Tesis Doctorales de la Hacienda Foral, Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 2014.

- MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *Los Territorios Históricos Vascos y su producción normativa foral: unas realidades fronterizas en busca del mejor encaje en el sistema,* Ad Concordiam, Bilbao, 2017.

- MARTÍNEZ LÓPEZ, D., y GONZÁLEZ, F., "Los objetivos de déficit en las Comunidades Autónomas: una propuesta basada en la deuda", *Hacienda pública española, Instituto de Estudios Fiscales*, 2022, pp. 105-141.

- MEDINA GUERRERO, M., *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

- MEDINA GUERRERO, M., "El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, mayo-agosto 2013, pp. 109-147.

- MEDINA GUERRERO, M., "La autonomía Financiera en tiempos de disciplina fiscal: Territorios Históricos y estabilidad presupuestaria", en GORDILLO PÉREZ, L.I., (Dir.), El *poder normativo foral en la encrucijada: encaje constitucional, modelo fiscal y crisis económica*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014, pp. 249-278.

- MEDINA GUERRERO, M., "La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 105, Málaga, 2016, pp. 73-105.

- MELLADO RAMÍREZ D., "Nuevos mecanismos de disciplina presupuestaria previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera", en BAREA TEJEIRO, J., BURGOS GALLEGO, T., CUENCA GARCÍA, A., DOMÉNECH VILARIÑO, R., y otros autores, *Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera,* Instituto de estudios Fiscales, Madrid, 2013, pp. 83-110.

- MERINO JARA, I., "El Concierto Económico aspectos generales", *Revista Aranzadi Quincena Fiscal,* 2003, núm. 19, pp. 9-16.

- MERINO JARA, I., "Los regímenes especiales de Concierto y Convenio (Al hilo de la STJCE de 6 de septiembre de 2006 (TJCE 2006, 220), As. C-88/03, Portugal/Comisión)", *Aranzadi Jurisprudencia Tributaria*, núm. 12, 2006, pp. 37-47.

- MERINO JARA, I., "Concierto Económico y Junta Arbitral", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 49, 2015, pp. 93-120.

- MERINO JARA, I., y UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J.I., *El Concierto Económico y derecho de la Unión Europea,* IVAP, Oñati, 2014.

- MERINO JARA, I., y UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J.I., *El Concierto Económico y puntos de conexión,* IVAP, Oñati, 2019.

- MONASTERIO ESCUDERO, C., "Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?", *Hacienda Pública Española, Revista de Economía Pública*, núm. 192, 1-2010, pp. 59-104.

- MONASTERIO ESCUDERO, C., y ZUBIRI ORIA, I., *Dos ensayos sobre financiación autonómica*, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, 2009.

- MONREAL ZÍA, G., "Incidencia de las instituciones públicas de Álava del Medievo en el pensamiento político de los alaveses de la Edad Moderna", *Anuario de Historia del Derecho Español*, LIV, 1984, pp. 613-638.

- MONREAL ZÍA, G., "Entidad y problemas de la cuestión de los Derechos Históricos Vascos", *Jornadas de Estudios sobre actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Servicio Editorial UPV-EHU, Bilbao, 1986, pp. 48-83.

- MONREAL ZÍA, G., "El Derecho histórico vasco y su originalidad", en *Forum Deusto, Cultura Vasca (5º ciclo)*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1994, pp. 121-151.

- MUGARTEGUI EGUÍA, I., *Hacienda y Fiscalidad en Guipúzcoa durante el Antiguo Régimen (1700-1814)*, Diputación Foral de Gipuzkoa/Kutxa, Donostia, 1990.

- MÚGICA ALCORTA, R., "El Concierto Económico: Agotamiento y Renovación", en VV.AA., *Reflexiones sobre el Concierto Económico Vasco,* Real Sociedad Vascongada de Amigos del País, Bilbao, 2001, pp. 119-131.

- MUGURUZA ARRESE, J., "Esperando a la Junta Arbitral del Concierto Económico", *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, núm. 11, 2004, pp. 19-21.

- MUGURUZA ARRESSE, J., "Antecedentes, génesis y evolución de la Junta Arbitral del Concierto Económico", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 49, 2015, pp. 15-28.

- MUÑOZ MACHADO S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas,* tomo I, Civitas, Madrid, 1982.

- MUÑOZ MACHADO, S., "La Disposición Adicional Primera de la Constitución", en MARTÍN RETORTILLO, S., *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Civitas, Madrid, 1992, pp. 223-243.

- ORENA DOMÍNGUEZ, A., "Espaldarazo al concierto económico (sentencia de 6 de septiembre de 2006 del tribunal de Justicia de la Unión Europea) (Asunto C-88/03)", *Nueva fiscalidad*, núm. 9, 2006, pp.107-142.

- ORENA DOMÍNGUEZ, A., "El coronavirus, el concierto económico, los plazos y la fuerza mayor", *Forum Fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa,* núm. 262, 2020, pp. 1-4.

- ORTIZ DE ZÁRATE, R., *Compendio foral de la provincia de Álava,* D. Juan E. Delmas, Bilbao, 1858.

- ORTIZ DÍAZ, J., *El principio de coordinación administrativa,* Instituto García Oviedo, Sevilla, 1961.

- PALAO TABOADA, C., "¿Qué tiene de 'arbitral' la Junta Arbitral?", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 49, 2015, pp. 29-54.

- PAREJO ALONSO, L., "Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 37, 2015, pp. 12-40.

- PEMÁN GAVIN, J. M., "Crisis económica y cambios institucionales en Europa y en España", en EZQUERRA HUERVA, A. (coord.), *Crisis económica y Derecho Administrativo*, Cizur Menor (Navarra), 2016, pp. 27-94.

- PÉREZ ARRAIZ, J., *El Concierto Económico evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca*, IVAP, Bilbao, 1994.

- PIERNAS HURTADO, J., *Tratado de Hacienda Pública y examen de la Española,* Victoriano Suárez, Madrid, 1901.

- PIRALA CRIADO, A., *Vindicación del General Maroto y manifiesto razonado de las causas del Convenio de Vergara*, Urgoiti Editores, Pamplona, 2005.

- PORRES AZKONA, J., *Política y Derecho. Los Derechos Históricos vascos*, IVAP, Oñati, 1992.

- PORRES MARIJUÁN, R., *"*De la Hermandad a la Provincia (siglos XVI-XVIII)", en RIVERA, A., (Dir.), *Historia de Álava*, San Sebastián, 2003.

- POSTIGO, C., *Los Conciertos económicos*, L. Haranburu, San Sebastián, 1979.

- QUINTANAL, F.J., *El acuerdo ha sido muy satisfactorio*, La Gaceta del Norte, 31 de diciembre de 1980.

- RAMALLO MASSANET, J., "El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial", *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, octubre 1992-marzo 1993, pp. 403-421.

- RAMALLO MASSANET, J., "El Decreto-Ley en materia tributaria", *Derecho Privado y Constitución*, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, núm. 17, Madrid, enero/diciembre 2003, pp. 421-448.

- RAMOS CARVAJAL, E., "Tutela financiera de las entidades locales. Medidas adoptadas para conseguir los resultados deseados", *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, núm. 59, Madrid, mayo 2018, pp. 85-107.

- RAMOS PRIETO, J., "Incidencia de la reforma de los Estatutos de autonomía en la financiación local: especial referencia a la participación en ingresos de Andalucía", *La función tributaria local*, El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 1, Madrid, febrero 2012, pp. 107-132.

- RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., "La inconstitucionalidad de las modificaciones unilaterales del Concierto Económico (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1995)", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 46, 1996, pp. 323-340.

- RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., "Organización foral y hecho diferencial", en COELLO MARTÍN, C. (dir.), *El Estado Autonómico y Hecho diferencial de Vasconia*, Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, 2000.

- RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., "La organización territorial interna de los territorios Forales", *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 3, enero/diciembre de 2016.

- RODRÍGUEZ BEREIJO, A., *La Constitución fiscal de Tres estudios sobre Estado social de Derecho, sistema tributario, gasto público y estabilidad presupuestaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.

- ROVIRA I MOLA, A. DE, *La Coordinación de la Gestión tributaria ante la autonomía financiera municipal: Problemática y perspectivas,* Autonomía y financiación de las Haciendas Municipales, IEF, Madrid, 1982.

- RUBÍ CASINELLO, J.G, "Fumata Blanca: El Concierto del siglo XXI", *Forum Fiscal de Bizkaia*, 2002, pp. 1-8.

- RUBÍ CASSINELLO, J.G., "Los Órganos del Concierto Económico", en ALONSO ARCE, I. (coord.), *Comentarios al nuevo Concierto Económico vasco,* Ad Concordiam, Bilbao, 2003, pp. 255-270.

- RUBÍ CASINELLO, J.G., "El Concierto Económico Vasco", en *Federalismo fiscal y Europa*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008, pp. 171-198.

- RUBÍ CASINELLO, J.G., "Los problemas del Concierto Económico en Europa (I): desde 1988 hasta la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 36, 2008, pp. 69-97.

- RUBÍ CASSINELLO, J.G., "Las relaciones financieras entre el País Vasco y el Estado", en *El Concierto Económico, Los retos actuales*, Colección informes y Documentos Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2015, pp. 233-265.

- RUBÍ CASINELLO, J.G., "La financiación municipal en el País Vasco y la Ley de Instituciones Locales de Euskadi", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 52, 2016, pp. 111-126.

- RUBÍ CASINELLO, J.G, "Las Relaciones Financieras entre el País Vasco y el Estado: Los acuerdos de 2017", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco*, núm. 55, 2018, pp. 145-162.

- RUIZ ALMENDRAL, V., "La asimétrica distribución de competencias tributarias en el Estado autonómico el sistema 'común' y los regímenes forales", *Zergak-Gaceta Tributaria del País Vasco,* núm. 24, 2003, pp. 129-150.

- SÁENZ-CORTABARRÍA FERNÁNDEZ, I., "Los sistemas fiscales regionales y el marco jurídico de la UE. ¿Ayudas de Estado? Interpretaciones judiciales. Problemática", *Federalismo fiscal y Europa*, Parlamento Vasco, Colección de Informes y Documentos, Serie Maior 12, Vitoria-Gasteiz, 2008, pp. 199-219.

- SAINZ DE BARANDA, E., y LUQUÍN, R., *El Concierto Económico con el País Vasco,* Editorial Asociación para el Progreso de la Dirección, Madrid, 1982.

- SAINZ DE BUJANDA, F., "Notas de Derecho Financiero", *Seminario de Derecho Financiero de la Universidad de Madrid*, Madrid, 1972.

- SAINZ DE BUJANDA, F., *Lecciones de Derecho Financiero,* Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1993.

- SAINZ MORENO, F., "El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en SEBASTIÁN MARTÍN RETORTILLO PASADO (Dir.), *Presente y futuro de las Comunidades Autónomas,* Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989, pp. 231-390.

- SÁNCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa del Municipio español*, Publicaciones Abella, Madrid, 2000.

- SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución,* Madrid, 1934.

- SEGURA, J., *Prólogo a la obra de A. Giménez, J.J. López Hernando y Leopoldo Pons: La Descentralización fiscal frente a la crisis económica. (Aspectos económicos de las elecciones municipales y de las autonomías regionales),* H. Blume, Madrid, 1978.

- SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El Concierto Económico Vasco ante el juez Comunitario,* IVAP, Oñati, 2012.

- SILVESTRE, J.L de., "Aspectos diferenciales entre la Ley General Tributaria y las Normas Forales", en *Revista Técnica Tributaria*, núm. 38, 1997, pp. 85-102.

- SIMÓN ACOSTA, E., *La proyectada autonomía financiera regional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

- TENA PIAZUELO, V., "Derechos Históricos y Autonomía financiera: Los Territorios Forales como especialidades en el sistema de financiación autonómica", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 14, núm. 42, septiembre-diciembre, 1994, pp. 81-115.

- THEOTONIO, V., y otros, "Los Conciertos de Álava y Navarra (una visión crítica)", *Hacienda Pública Española*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 54, Madrid, 1978, pp. 111-140.

- EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. *El Tribunal de Justicia confirma la validez del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).* núm. 154/12, Luxemburgo, 27 de noviembre de 2012.

- TRIEPEL, H., *Volkrecht und Landrecht*, Hirschfeld, Leizpig, 1889.

- TRUJILLO G., "Los procedimientos estatutarios desde la categoría del acto complejo", en VV.AA., *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Vol. I, Granada, 1984, pp. 3-12.

- URIARTE SANTAMARINA, P.L., *El Concierto Económico Vasco: Una visión personal*, Pedro Luis Uriarte Santamarina, 2015.

- URREA CORRES, M., "Ayudas de Estado y capacidad fiscal de los entes subestatales: La doctrina del caso Azores y su aplicación a las Haciendas Forales Vascas (Comentario a la sentencia del TJCE de 6 de septiembre de 2006, 26 República de Portugal/Comisión, As. C-88/03)". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 14, diciembre 2007, pp. 1-24.

- URRUTIA LIBARONA, I., "Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias", en NOGUEIRA LÓPEZ, A.; LOIS GONZÁLEZ, M. I.; DIZ OTERO, I. (coords.), *Crisis, Derechos Sociales e Igualdad*, Valencia, 2015, pp. 77-115.

- VEGA GARCÍA, A., "El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: aplicación y límites"*, Revista d´Estudis Autònomics i Federals*, núm. 20, octubre 2014, pp. 214-277.

- VELA BARGUES, J.M., VENTURA GARCÍA, I., y GRAU MARTÍNEZ, R., "El Estatut y la tutela financiera de las entidades locales", *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 52, 2009, pp. 10-45.

- VELASCO CABALLERO, F., "Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho municipal 2013*, núm. 7, Madrid, 2014, pp. 23-68.

- DE VICARIO Y PEÑA, N., *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas*, Clásicos de la Hacienda Foral-Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 1997.

- VILLAR ROJAS, F.J., "Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58-59, 2016, pp. 96-106.

- VV.AA., *Reflexiones sobre el Concierto Económico Vasco,* Real Sociedad Bascongada de Amigos del País*,* Bilbao, 2001.

- VV.AA., "La reforma constitucional", *Revista de Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 29, 2012, pp. 1-481.

- VV.AA., *Historia de la Diputación Foral de Bizkaia 1500-2014,* Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 2014.

- VV.AA., "Financiación Autonómica de Régimen Común: Una reforma necesaria", en Consejo General de Economistas, Madrid, junio de 2016, pp. 1-24.

- YBARRA Y BERGUE, J., *Política nacional en Vizcaya. De la Restauración a la República,* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947.

- ZABALA, Mª.J., "La creación de las Villas en el Señorío de Bizkaia: los Fueros y las Cartas Pueblas"*, Vasconia: Cuadernos de Historia-Geografía*, núm. 23, 1995, pp. 9-29.

- DE ZABALA Y ALLENDE, F., *El Concierto Económico. ¿Qué ha sido, qué es, qué debe ser?*, La Editorial vizcaína, Bilbao, 1927.

- ZAPIRAIN GOROSTIDI, A., *El equilibrio dinámico del cupo y la estabilidad presupuestaria en el Concierto Económico: Propuesta para una mejora de la fórmula de actualización del cupo*, Ad Concordiam, Bilbao, 2022.

- ZUBIRI ORIA, I., *El sistema del Concierto Económico en el contexto de la Unión Europea*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao, 2000.

- ZUBIRI ORIA, I., "La equidad en el sistema actual de financiación de las Comunidades Autónomas – Sistema común versus sistema foral", *Papeles de Economía Española*, núm. 99, 2004, pp. 198-207.

- ZUBIRI ORIA, I., "Una evaluación de la metodología, aplicación y justificación de los sistemas forales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1-2, 2013, pp. 205-223.

- ZUBIRI ORIA, I., "Un análisis del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis", *Papeles de Economía española*, núm. 143, 2015, pp. 205-224.

- ZUBIRI ORIA, I., y VALLEJO ESCUDERO, M., *Un análisis metodológico y empírico del sistema del cupo*, Fundación BBV, 1995, Madrid.

- ZURITA LAGUNA, A., "Notas al Concierto Económico"*, Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, julio-octubre 1985, núm. 46-47, pp. 633-642.

- ZURITA LAGUNA, A., "Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en las competencias de los Territorios Históricos", en CANEDO ARRILLAGA, P., y GORDILLO PÉREZ, L.I. (coord.), *La Autonomía local en tiempos de crisis: reformas, fiscalidad y contratación pública*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 85-96.

- ZURITA SÁENZ DE NAVARRETE, M., *100 años de Concierto Económico,* Diputación Foral de Álava, Vitoria, 1977.

APÉNDICE NORMATIVO

1. UNIÓN EUROPEA

- Tratado de la Unión Europea, publicado en el *DOUE*, c- 83/47, de 30 de marzo de 2010, p. 13.

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, publicado en el *DOUE,* c-83/47, de 30 de marzo de 2010, p. 47.

- Instrumento de Ratificación del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012, publicado en el *BOE*, núm. 239, de 4 de octubre de 2012, p. 70375.

- Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012, publicado en el *BOE*, núm. 29, de 2 de febrero de 2013, p. 9078.

- Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo, publicada en el *BOE*, núm. 47, de 24 de febrero de 1989, p. 5396.

- Reglamento (CE) núm. 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, publicado en el *DOCE*, L 310, de 30 de noviembre de 1996, p.1.

- Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, publicado en el *DOUE*, L 209 de 2 de agosto de 1997, p. 1.

- Reglamento (CE) núm. 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, publicado en el *DOUE*, L 209 de 2 de agosto de 1997, p. 6.

- Reglamento (CE) núm. 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, publicado en el *DOUE*, L 174, de 7 de julio de 2005, p. 5.

- Reglamento (UE) núm. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo publicado en el *DOUE*, L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 33.

- Reglamento (UE) núm. 1173/2011 del Parlamento y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, publicado en el *DOUE*, L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 1.

- Reglamento (UE) núm. 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, publicado en el *DOUE*, L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 8.

- Reglamento (UE) núm. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas, publicado en el *DOUE*, L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 12.

- Reglamento (UE) núm. 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, publicado en el *DOUE*, L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 25.

- Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, publicada en el *DOUE*, L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 41.

- Resolución del Consejo Europeo, de 17 de junio de 1997, sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento (CE), publicada en el *DOUE*, C 236 de 2 de agosto de 1997, p. 1.

2. ESPAÑA

- Constitución de la República Española, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 344, de 10 de diciembre de 1931, p. 1578.

- Constitución Española, publicada en el *BOE*, núm. 311, el 29 de diciembre de 1978, p. 29313.

- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979, p. 29357.

- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, publicada en el *BOE*, núm. 236, de1 de octubre de 1980, p. 21796.

- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, publicada en el *BOE*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982, p. 22054.

- Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, publicada en el *BOE*, núm. 299, de 14 de diciembre de 2001, p. 47149.

- Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), publicada en el *BOE*, núm. 313, de 31 de diciembre de 2001, p. 50377.

- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, publicada en el *BOE*, núm. 106, de 4 de mayo de 2006, p. 17158.

- Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, publicada en el *BOE*, núm. 126, de 27 de mayo de 2006, p. 19939.

- Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, publicada en el *BOE*, núm. 45, de 20 de febrero de 2010, p. 16641.

- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, publicada en el *BOE*, núm. 103, de 30 de abril de 2012, p. 32653.

- Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012, publicada en el *BOE,* núm. 178*, de* 26 de julio de 2012, p. 53541.

- Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, publicada *en el BOE*, el 29 de septiembre de 2012, núm. 235, p. 69140.

- Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial, publicada en el *BOE*, el 21 de diciembre de 2013, núm. 305, p. 103127.

- Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, publicada en el *BOE*, núm. 141, de 13 de junio de 2015, p. 49754.

- Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, publicada en el *BOE,* el 1 de noviembre de 2016, núm. 264, p. 75910.

- Ley Orgánica 9/2022, de 28 de julio, por la que se establecen normas que faciliten el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y otras disposiciones conexas y de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, publicada en el *BOE*, núm. 181, de 29 de julio de 2022, p. 12644.

- Ley de 16 de septiembre de 1837, publicada en la *Gaceta de Mad*rid, 19 de septiembre de 1837.

- Ley 25 de octubre de 1839, publicada en *Colección Legislativa de España*, tomo 25.

- Ley de 16 de agosto de 1841.

- Ley de 23 de abril de 1842, publicada en *Colección Legislativa de España*, tomo 28.

- Ley de 21 de julio de 1876, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 207, de 25 de julio de 1876, p. 213.

- Ley provincial de 29 de agosto de 1882, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 244, de 1 de septiembre de 1882, p. 657.

- Ley de 12 de enero de 1886, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 13, de 13 de enero de 1886, p. 101.

- Ley de Presupuestos de 1887, publicada en la *Gaceta de Madrid,* núm. 181*,* de 30 de junio de 1887, p. 841.

- Ley de Presupuestos de 1893, publicada en la *Gaceta de Madrid,* núm. 218*,* de 6 de agosto de 1893, p. 439.

- Ley de 9 de septiembre de 1931, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 254, de 11 de septiembre de 1931.

- Ley sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco, publicada en la *Gaceta de Madrid,* núm. 281, de 7 de octubre de 1936, p.211.

- Ley de 8 de noviembre de 1941, publicada en el *BOE*, núm. 325, de 21 de noviembre de 1941, p. 9091.

- Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE,* núm. 127, de 28 de mayo de 1981, p. 11677.

- Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, publicada en el *BOE*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1983, p. 34770.

- Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, publicada en el *BOE,* núm. 14, de 16 de enero de 1985, p. 1307.

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, publicada en el *BOE*, núm. 80, de 3 de abril de 1985, p. 8945.

- Ley 49/1985, de 27 de diciembre, de adaptación del Concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco al Impuesto sobre el Valor Añadido, publicada en el *BOE*, núm. 312, de 30 de diciembre de 1985, p. 40743.

- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, publicada en el *BOE*, núm. 313, de 28 de diciembre, p. 36636.

- Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986, publicada en el *BOE*, núm. 314, de 31 de diciembre de 1988, p. 36767.

- Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1987-1991, publicada en el *BOE*, núm. 314, de 31 de diciembre de 1988, p. 36768.

- Ley 2/1990, de 8 de junio, de adaptación del concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley reguladora de las Haciendas Locales y a la Ley de Tasas y Precios Públicos, publicada en el *BOE*, núm. 140, de 12 de junio de 1990, p. 16262.

- Ley 10/1990, de 4 de diciembre, de derogación de la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, publicada en el *BOE*, núm. 137, de 8 de junio de 1991, p. 18828.

- Ley 27/1990, de 26 de diciembre, por la que se modifica parcialmente el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo, publicada en el *BOE*, núm. 310, de 27 de diciembre de 1990, p. 38513.

- Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, publicada en el *BOE*, núm. 310, de 27 de diciembre de 1990, p. 38525.

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, publicada en el *BOE*, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992, p. 40300.

- Ley 7/1993, de 16 de abril, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1992-1996, publicada en el *BOE*, núm. 92, de 17 de abril de 1993, p. 11440.

- Ley 11/1993, de 13 de diciembre, de Adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido y a la Ley de Impuestos Especiales, publicada en el *BOE*, núm. 298, de 14 de diciembre de 1993, p. 35152.

- Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral, publicada en el *BOE*, núm. 30, de 4 de febrero de 2012, p. 10019.

- Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994, publicado en el *BOE*, núm. 114, de 13 de mayo de 1994, p. 14687.

- Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la modificación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 186, de 5 de agosto de 1987, p.23851.

- Ley 37/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001, publicada en el *BOE*, núm. 186, de 5 de agosto de 1997, p. 23847.

- Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, publicada en el *BOE*, núm. 12, de 14 de enero de 1999, p. 1739.

- Ley 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito establecido por la Asamblea de Extremadura, publicada en el *BOE,* núm. 31, de 5 de febrero de 2002, p. 4435.

- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, publicada en el *BOE*, núm. 298, de 13 de diciembre de 2001, p. 46819.

- Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, publicada en el *BOE*, núm. 313, de 31 de diciembre de 2011, p. 50419.

- Ley 25/2001, de 27 de diciembre, por la que se prorroga la vigencia del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo, publicada en el *BOE*, núm. 313, de 31 de diciembre de 2001, p. 50619.

- Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el BOE, núm. 124, de 24 de mayo de 2002, p. 18617.

- Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006, publicada en el *BOE*, núm. 124, de 24 de mayo de 2002, p. 18636.

- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, publicada en el *BOE*, núm. 302, de 18 de diciembre de 2003, p. 44897.

- Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, publicada en el *BOE*, núm. 126, de 27 de mayo de 2006, p. 19957.

- Ley 28/2007, de 25 de octubre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 257, de 26 de octubre de 2007, p. 43598.

- Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011, publicada en el *BOE*, núm. 257, de 26 de octubre de 2007, p. 43602.

- Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, publicada en el *BOE*, núm. 305, de 19 de diciembre de 2009, p. 107086.

- Ley 23/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, publicada en el *BOE*, núm. 305, de 19 de diciembre de 2009, p. 107156.

- Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, publicada en el *BOE*, núm. 311, de 23 de diciembre de 2010, p. 105744.

- Ley 19/2011, de 5 de julio, por la que pasan a denominarse oficialmente "Araba/Álava", "Gipuzkoa" y "Bizkaia" las demarcaciones provinciales llamadas anteriormente "Álava", "Guipúzcoa" y "Vizcaya", publicada en el *BOE*, núm. 160, de 6 de julio de 2011, p. 71349.

- Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, publicada en el *BOE*, núm. 312, de 28 de diciembre de 2012, p. 88097.

- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, publicada en el *BOE*, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, p. 97953.

- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, publicada en el *BOE*, núm. 312, de 30 de diciembre de 2013, p. 106430.

- Ley 7/2014, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 97, de 22 de abril de 2014, p. 31732.

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, publicada en el *BOE*, núm. 236, de 2 de octubre de 2005, p. 89411.

- Ley 10/2017, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 316, de 29 de diciembre de 2017, p. 129539.

- La Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, publicada en el *BOE*, núm. 316, de 29 de diciembre de 2017, p. 129564.

- Ley 4/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales, publicada en el *BOE*, núm. 274, de 16 de octubre de 2020, p. 88569.

- Ley 5/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre las Transacciones Financieras, publicada en el *BOE*, núm. 274, de 16 de octubre de 2020, p. 88581.

- Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2022-2026, publicada en el *BOE*, núm. 265, de 5 de noviembre de 2021, p. 134336.

- Ley 1/2022, de 8 de febrero, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 34, de 9 de febrero de 2022, p. 16778.

- Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, publicada en el *BOE*, núm. 85 de 9 de abril de 2022, p. 48578.

- Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias, publicada en el *BOE*, núm. 311, de 28 de diciembre de 2022, p. 185773.

- Decreto-Ley de 21 de diciembre de 1952.

- Decreto-Ley 6/1968 de 6 de junio, publicado en el *BOE,* núm. 137, de 7 de junio de 1968, p. 8255.

- Real Decreto-Ley 20/1976, de 30 de octubre, publicado en el *BOE*, núm. 267, de 6 de noviembre de 1976, p. 21910.

- Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, publicado en el *BOE*, núm. 161, de 7 de julio de 2011, p. 71548.

- Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, publicado en el *BOE*, núm. 315, de 30 de diciembre de 2014, p. 106660.

- Real Decreto-Legislativo 18/1977, de 4 de marzo, publicado en el *BOE,* núm. 65, de 17 de marzo de 1977, p. 6200.

- Real Decreto-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, publicado en el *BOE*, núm. 59, de 9 de marzo de 2004, p. 10284.

- Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, publicado en el *BOE*, núm. 313, de 31 de diciembre de 2007, p. 53953.

- Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, publicado en el *BOE*, núm. 255, de 24 de octubre de 2015, p. 100356.

- Real Decreto de 31 de agosto de 1717.

- Real Decreto de 16 de noviembre de 1839, publicado en *Colección Legislativa de España*, tomo 25.

- Real Decreto 23 de octubre de 1839.

- Real Decreto de 14 de julio de 1842, publicado en *Colección Legislativa de España*, tomo 29.

- Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 318, de 14 de noviembre de 1877, p. 473.

- Real Decreto de 28 de febrero de 1878, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 60, de 1 de marzo de 1878, p. 505.

- Real Decreto de 19 de mayo de 1881, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 141, de 21 de mayo de 1881, p. 531.

- Real Decreto de 16 de julio de 1888, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 201, de 19 de julio de 1888, p. 199.

- Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 206, de 25 de julio de 1889, p. 249.

- Real Decreto de 24 de septiembre de 1889, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 271, de 28 de septiembre de 1889, p. 994.

- Real Decreto de 16 de febrero de 1893.
- Real Decreto de 1 de febrero de 1894, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 38, de 7 de febrero de 1894, p. 513.
- Real Decreto de 25 de octubre de 1900, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 299, de 26 de octubre de 1900, p. 333.
- Real Decreto de 8 de mayo de 1906, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 129, de 9 de mayo de 1906, p. 521.
- Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 348, de 14 de diciembre de 1906, p. 983.
- Real Decreto de 23 de octubre de 1913, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 298, de 25 de octubre de 1913, p. 219.
- Real Decreto aprobando el Estatuto provincial, publicado en la *Gaceta de Madrid,* núm. 89, de 21 de marzo de 1925, p. 1446.
- Real Decreto de 9 de junio de 1925, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 161, de 10 de junio de 1925, p. 1669.
- Real Decreto de 24 de diciembre de 1926, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 363, de 28 de diciembre de 1926, p. 1740.
- Decreto de 18 de mayo de 1931, publicado en la *Gaceta de Madrid*, núm. 254, de 11 de septiembre de 1931, p. 1763.
- Decreto de 29 de febrero de 1952, publicado en el *BOE,* núm. 83, de 23 de marzo de 1952, p. 1308.
- Decreto 2899/1967 de 27 de noviembre, publicado en el *BOE*, núm. 290, de 5 de diciembre de 1967, p. 16852.

- Real Decreto 2948/1976 de 26 de noviembre, publicado en el *BOE*, núm. 310, de 27 de diciembre de 1976, p. 25716.

- Real Decreto 1611/1977, de 2 de junio, publicado en el *BOE,* núm. 161, de 7 de julio de 1977, p. 15241.

- Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicado en el *BOE*, núm. 263, de 1 de noviembre de 1980, p. 24376.

- Real Decreto 2903/1980, de 22 de diciembre, regulador de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, publicado en el *BOE*, núm. 13, de 15 de enero de 1981, p. 906.

- Real Decreto 675/1993, de 7 de mayo, por el que se modifica el artículo 142 del Reglamento Notarial, publicado en el *BOE*, núm. 110, de 8 de mayo de 1993, p. 13778.

- 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, publicado en el *BOE*, núm. 14, de 16 de enero de 2008, p. 3067.

- Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, publicado en el *BOE*, núm. 277, de 16 de noviembre de 2010, p. 95620.

- Real Decreto 392/2022, de 24 de mayo, por el que se modifica el Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por el Real Decreto 1760/2007, de 28 de diciembre, publicado en el *BOE*, núm. 124, de 25 de mayo de 2022, p. 71507.

- Real Orden de 5 de enero de 1841.
- Real Orden de 10 de agosto de 1843.
- Real Orden de 31 de agosto de 1843.
- Real Orden de 29 de enero de 1844.
- Real Orden de 22 de febrero de 1844.
- Real Orden de 18 de febrero de 1845, publicado en el *Boletín de Vizcaya*, suplemento al núm. 17, 1845.
- Real Orden de 12 de septiembre de 1853.
- Real Orden de 19 de febrero de 1877, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 51, de 20 de febrero de 1877, p. 475.
- Real Orden de 1 de febrero 1890.
- Real Orden de 1 de septiembre de 1890.
- Real Orden de 8 de agosto de 1891, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 223, de 11 de agosto de 1891, p. 519.
- Real Orden de 2 de diciembre de 1893.
- Real Orden de 2 de julio de 1900.
- Real Orden de 5 de julio de 1900.
- Real Orden de 30 de agosto de 1920, publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 244, de 31 de agosto de 1920, p. 826.

- Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de julio de 1981 por la que se regulan los problemas transitorios de aplicación del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco, con la conformidad del Gobierno vasco y las Diputaciones forales, publicada en el *BOE*, núm. 181, de 30 de julio, p. 17415.

- La Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Estado del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados, publicada en el *BOE*, núm. 55, de 5 de marzo de 1982, p. 5765.

- Resolución de 20 de noviembre de 1995, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, por la que se ordena la publicación del Acuerdo 1/1995, de 15 de marzo, de modificación del método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, publicada en el *BOE*, núm. 297, de 13 de diciembre de 1995, p. 35710.

- Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, publicada en el *BOE*, núm. 180, de 29 de julio de 2005, p. 26878.

- Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, publicada en el *BOE*, núm. 240, de 5 de octubre de 2012, p. 70800.

- Resolución de 3 de febrero de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, publicada en el *BOE*, núm. 41, de 17 de febrero de 2017, p. 11008.

3. PAÍS VASCO

- Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, publicada en el *BOPV*, núm. 46, de 27 de julio de 1981, p. 1370.

- Ley 27/1983 de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, publicada en el *BOPV*, núm. 182, de 10 de diciembre de 1983, p. 4132.

- Ley 3/1989 de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal, publicada en el *BOE*, núm. 60, de 10 de marzo de 2012, p. 22557.

- Ley 4/1998, de 6 de marzo, de modificación de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal, publicada en el *BOPV*, núm. 60, de 30 de marzo de 1998, p. 5442.

- Ley 2/2016, de las Instituciones Locales de Euskadi, publicada en el *BOPV*, núm. 70, de 14 de abril de 2016, p. 1544.

- Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, publicada en el *BOPV*, núm. 56, de 21 de marzo de 2014, p. 1377.

4. ARABA/ÁLAVA

- Norma Foral de 7 de marzo de 1983 sobre Organización Institucional del Territorio Histórico de Álava, publicada en el *BOTHA*, núm. 28, de 8 de marzo de 1983.

- Norma Foral 6/2005, de 28 de febrero, General Tributaria de Álava, publicada en el *BOTHA,* núm. 30*,* de 11 de marzo de 2005.

- Norma Foral 38/2013, de 13 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Entidades Locales de Álava, publicada en el *BOTHA*, núm. 148, de 27 de diciembre de 2013, p. 6377.

- Decreto Foral Normativo 1/2021, del Consejo de Gobierno Foral de 29 de septiembre. Aprobar el texto refundido de la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales de Álava, publicado en el *BOTHA*, núm. 114, de 6 de octubre de 2021, p. 1.

- Acuerdo 641/2020, del Consejo de Gobierno Foral de 9 de diciembre para aprobar la adopción de medidas referentes a la deuda, déficit y regla de gasto de las entidades locales para los ejercicios 2020 y 2021 de Álava, publicado en el *BOTHA*, núm. 146, de 23 de diciembre de 2020, p. 1

- Acuerdo 789/2021 del Consejo de Gobierno Foral de 21 de diciembre: Aprobar la prórroga de la suspensión, con carácter extraordinario y efectos exclusivos para 2022, de las reglas fiscales de las entidades locales del Territorio Histórico de Álava, publicado en el *BOTHA*, núm. 3, de 7 de enero de 2022, p. 1.

5.BIZKAIA

- Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia, publicada en el *BOB*, núm. 44, de 23 de febrero de 1987.

- Norma Foral 2/2005, de 10 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia, publicada en el *BOB,* núm. 49, de 11 de marzo de 2005.

- Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales de Bizkaia, publicada en el *BOB*, núm. 249, el 31 de diciembre de 2005.

- Norma Foral 5/2013, de 12 de junio de 2013, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Entidades Locales de Bizkaia, publicada en el *BOB*, núm. 117, de 19 de junio de 2013, p. 14291.

- Orden de 6 de agosto de 1870.

6. GIPUZKOA

- Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, Reguladora de las Haciendas Locales de Gipuzkoa, publicada en el *BOG*, núm. 133, de 10 de julio de 1989.

- Norma Foral 2/2005, de 8 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Gipuzkoa, publicada en el *BOG,* núm. 52, de 17 de marzo de 2005.

- Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno, y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, publicada en el *BOG*, núm. 137, de 20 de julio de 2005, p. 121.

- Norma Foral 1/2013, de 8 de febrero, por la que se desarrolla la competencia de tutela financiera en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales de Gipuzkoa, publicada en el *BOG*, núm. 29, de 12 de febrero de 2013, p. 2.

- Decreto Foral-Norma 9/2020, de 10 de noviembre, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales de Gipuzkoa, publicado en el *BOB*, núm. 217, de 12 de noviembre de 2020, p. 1.

- Decreto Foral Norma 6/2021, de 19 de octubre, de suspensión de las reglas fiscales a aplicar por las entidades locales de Gipuzkoa en 2022 en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, publicado en el *BOB*, núm. 202, de 21 de octubre de 2021, p. 1.

APÉNDICE DE JURISPRUDENCIA

1. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

- Conclusiones Generales del Abogado General Sr. Saggio de 1 de julio de 1999, relativo a los asuntos acumulados C – 400/97, C – 401/97 y C – 402/97, Rec. 2000 I – 01073.

- Auto del presidente del TJCE de 16 de febrero de 2000, Administración General del Estado contra Juntas Generales de Guipúzcoa y Diputación Foral de Guipúzcoa (C-400/97), Juntas Generales de Álava y Diputación Foral de Álava (C-401/97) y Juntas Generales de Vizcaya (C-402/97), Rec. I – 01073.

- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda), de 11 de noviembre de 2004, en los asuntos acumulados C-186/02 P y C-188/02 P

- Conclusiones Generales del Abogado General Sr. Geelhoed, de 20 de octubre de 2005, relativas al asunto C – 88/ 03, República portuguesa contra la Comisión de las Comunidades Europeas., Rec. I – 7119-7144.

- STJCE de 6 de septiembre de 2006, República portuguesa contra la Comisión de las Comunidades Europeas, C -88/03, Rec. I – 07115.

- Conclusiones Generales de la Abogada General Sra Kokott, de 8 de mayo de 2008, relativo a los asuntos acumulados C-428/06 a C-434/06, UGT La Rioja y otros contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros.

- STJCE de 11 de septiembre de 2008, Unión General de Trabajadores de la Rioja y otros contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros, C-428/06 a C - 434/06, Rec. p. I - 06747.

2. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- STC 1/1982 de 28 de enero, publicada en el *BOE*, núm. 49, de 26 de febrero de 1982.
- STC 4/1981, de 2 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 47, de 24 de febrero de 1981, p. 9.
- STC 6/1981, de 2 de febrero de 1981, publicada en el *BOE*, núm. 47, de 24 de febrero de 1981, p. 9.
- STC 32/1981, de 28 de julio de 1981, publicada en el *BOE*, núm. 193, de 13 de agosto de 1981, p. 27.
- STC 56/1983, de 26 de junio, publicada en el *BOE*, núm. 168, de 15 de julio de 1983, p. 14.
- STC 57/1983, de 26 de junio, publicada en el *BOE*, núm. 168, de 15 de julio, p.18.
- STC 76/1983, de 5 de agosto, publicada en el *BOE*, núm. 197, de 18 de agosto de 1983, p. 29.
- STC 11/1984, de 2 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 42, de 18 de febrero de 1984, p. 23.
- STC 16/1984, de 9 de marzo, publicada en el *BOE*, núm. 59, de 9 de marzo de 1984, p. 1.
- STC 123/1984 de 18 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 10, de 11 de enero de 1985, p. 13.
- STC 94/1985 de 29 de julio, publicada en el *BOE*, núm. 194, de 14 de agosto de 1985, p. 34.

- STC 144/1985, de 25 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 283, de 26 de noviembre de 1985, p.16.
- STC 179/1985, de 19 de septiembre, publicada en el *BOE*, núm. 13, de 15 de enero de 1986, p. 32.
- STC 14/1986, de 31 de enero, publicada en el *BOE*, núm. 55, de 5 de marzo de 1986, p. 1.
- STC 29/1986, de 20 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 69, de 21 de marzo de 1986, p. 10.
- STC 63/1986, de 21 de mayo, publicada en el *BOE*, núm. 144, de 17 de junio de 1986, p. 1.
- STC 95/1986, de 10 de julio, publicada en el *BOE*, núm. 175, de 23 de julio de 1986, p. 1.
- STC 27/1987, de 27 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 71, de 24 de marzo de 1987.
- STC 179/1987, de 12 de noviembre de 1987, publicada en el *BOE*, núm. 295, suplemento, de 10 de diciembre de 1987, p. 9.
- STC 179/1987, de 13 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 54, de 4 de marzo de 1987, p. 17.
- STC 76/1988 de 26 de abril, publicada en el *BOE*, núm. 125, de 25 de mayo de 1988, p. 6.
- STC 86/1988, de 3 de mayo, publicada en el *BOE*, núm. 128, de 28 de mayo de 1988, p.4.
- STC 181/1988, de 13 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 266, de 5 de noviembre de 1988, p. 22.

- STC 186/1988, de 17 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 267, de 7 de noviembre de 1988.
- STC 187/1988, de 17 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 267, de 7 de noviembre de 1988, p. 12.
- STC 250/1988, de 20 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 11, de 13 de enero de 1989, p. 33.
- STC 179/1989, de 2 de noviembre de 1989, publicada en el *BOE*, núm. 290, de 4 de diciembre de 1989, p. 19.
- STC 214/1989, de 21 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 10, de 11 de enero de 1990, p. 29.
- STC 64/1990, de 7 de mayo, publicada en el *BOE*, núm. 109, de 7 de mayo de 1990, p. 20.
- STC 96/1990, de 24 de mayo, publicada en el *BOE*, núm. 147, de 20 de junio de 1990, p. 24.
- STC 140/1990 de 23 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 254, de 23 de octubre de 1990, p. 8.
- STC 150/1990, de 4 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 266, de 6 de noviembre de 1990, p.2.
- STC 18/1991, de 31 de enero, publicada en el *BOE*, núm. 48, de 25 de febrero de 1991, p. 26.
- STC 13/1992, de 6 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 54, de 3 de marzo de 1992, p. 2.
- STC 46/1992, de 2 de abril de 1992, publicada en el *BOE*, núm. 109, de 6 de mayo de 1992, p. 23.

- STC 135/1992, de 5 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 260, de 29 de octubre de 1992, p. 40.
- STC 237/1992, de 15 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 17, de 20 de enero de 1993, p. 27.
- STC 331/1993, de 12 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 295, de 10 de diciembre de 1993, p. 44.
- STC 233/1999, de 16 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 17, de 20 de enero de 2000, p. 41.
- STC 192/2000, de 13 de julio, publicada en el *BOE*, núm. 192, de 11 de agosto de 2000, p. 77.
- STC 289/2000, de 30 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 4, de 4 de enero de 2001, p. 60.
- STC 62/2001, de 1 de marzo, publicada en el *BOE*, núm. 77, de 30 de marzo de 2001, p. 65.
- STC 159/2001, de 5 de julio, publicada en el *BOE*, núm. 178, de 26 de julio de 2001, p. 73.
- STC 148/2006 de 11 de mayo, publicada en el *BOE*, núm. 136, de 8 de junio de 2006, p. 78.
- STC 13/2007, de 18 de enero, publicada en el *BOE*, núm. 40, de 17 de febrero de 2007, p. 56.
- STC 237/2007, de 8 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 295, de 10 de diciembre de 2007, p. 83.
- STC 31/2010, de 28 de junio, publicada en el *BOE*, núm. 172, de 16 de julio de 2010, p. 1.

- STC 134/2011, de 20 de julio de 2011, publicada en el *BOE*, núm. 197, de 17 de agosto de 2011, p. 131.
- STC 157/2011, de 18 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 275, de 15 de noviembre de 2011, p. 51.
- STC 185/2011, de 23 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 306, de 21 de diciembre de 2011, p. 66.
- STC 186/2011, de 23 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 306, de 21 de diciembre de 2011, p. 82.
- STC 187/2011, de 23 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 306, de 21 de diciembre de 2011, p. 98.
- STC 188/2011, de 23 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 306, de 21 de diciembre de 2011, p. 115.
- STC 189/2011, de 23 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 306, de 21 de diciembre de 2011, p. 131.
- STC 195/2011, de 13 de diciembre de 2011, publicada en el *BOE*, núm. 9, de 11 de enero de 2012, p. 61.
- STC 196/2011, de 13 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 9, de 11 de enero de 2012, p. 78.
- STC 197/2011, de 13 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 9, de 11 de enero de 2012, p. 99.
- STC 198/2011, de 13 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 9, de 11 de enero de 2012, p. 118.
- STC 199/2011, de 13 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 9, de 11 de enero de 2012, p. 133.

- STC 171/2004, de 23 de octubre de 2014, publicada en el *BOE*, núm. 282, de 21 de noviembre de 2014, p. 68.
- STC 141/2014, de 11 de septiembre, publicada en el *BOE*, núm. 243, de 7 de octubre de 2014, p. 69.
- STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014, publicada en el *BOE*, núm. 29, de 3 de febrero de 2015, p. 107.
- STC 41/2016, de 3 de marzo, publicada en el *BOE*, núm. 85, de 8 de abril de 2016, p. 24988.
- STC 118/2016, de 23 de junio, publicada en el *BOE*, núm. 181, de 28 de julio de 2016, p. 52648.
- STC 111/2016, de 9 de junio, publicada en el *BOE*, núm. 170, de 15 de julio de 2017, p. 50172
- STC 168/2016, de 6 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 276, de 15 de noviembre de 2016, p. 79917.
- STC 180/2016, de 20 de octubre de 2016, publicada en el *BOE*, núm. 285, de 25 de noviembre de 2016, p. 82816.
- STC 44/2017, de 27 de abril de 2017, publicada en el *BOE*, núm. 126, de 27 de mayo de 2017, p. 43084.
- STC 45/2017, de 27 de abril de 2017, publicada en el *BOE*, núm. 126, de 27 de mayo, p. 43106.
- STC 54/2017, de 11 de mayo de 2017, publicada en el *BOE*, núm. 142, de 15 de junio de 2017, p. 49488.
- STC 79/2017, de 22 de junio de 2017, publicada en el *BOE*, núm. 171, de 19 de julio de 2017, p. 63054.

- STC 94/2017, de 6 de julio de 2017, publicada en el *BOE*, núm. 191, de 11 de agosto de 2017, p. 81231.
- STC 101/2017 de 20 de julio de 2017, publicada en el *BOE* núm. 191, de 11 de agosto de 2017, p. 81360.
- STC 107/2017, de 21 de septiembre de 2017, publicada en el *BOE*, núm. 247, de 13 de octubre de 2017, p. 99702.
- STC 147/2017, de 14 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 15, de 17 de enero de 2018, p. 6881.
- STC 15/2018, de 22 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 72, de 23 de maro de 2018, p. 32674.
- STC 158/2019, publicada en el *BOE*, núm.10, de 11 de enero de 2020, p. 2755.

3. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO

- STS 510/1993 de 28 de octubre de 1995.
- STS de 12 de septiembre de 1996.
- STS de 7 de abril de 1997.
- STS de 22 de octubre de 1998.
- STS de 10 de noviembre de 1999.
- STS de 24 de noviembre de 1999.
- STS de 3 de mayo de 2001.
- STS de 22 de mayo de 2001.

- STS de 15 de julio de 2003.
- STS de 9 de diciembre de 2004.
- STS 4146/2004, de 9 de diciembre de 2009.
- STS de 2 de junio de 2011.
- STS de 3 de abril de 2012.
- STS de 28 de marzo de 2014.
- STS 4062/2011, de 2 de junio.
- STS 3867/2011, de 3 de junio de 2011.
- STS 2939/2013, de 9 de julio de 2015.
- STS 1071/2014, de 14 de julio de 2015.

4. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO

- STSJPV de 17 de mayo de 1991.
- STSJPV de 21 de octubre de 1993.
- STSJPV de 11 de mayo de 1994.
- STSJPV de 12 de febrero de 1998.
- STSJPV de 6 de abril de 1999.
- STSJPV de 20 de mayo de 1999.
- STSJPV de 27 de septiembre de 1999.

- STSJPV de 30 de septiembre de 1999.
- STSJPV de 7 de octubre de 1999.
- STSJPV de 20 de enero de 2000.
- STSJPV de 21 de junio de 2002.
- STSJPV 26 de septiembre de 2002.
- STSJPV de 15 de diciembre de 2003.
- STSJPV de 27 de febrero de 2004.
- STSJPV de 22 de diciembre de 2008.
- STSJPV 391/2013, de 26 de junio de 2013.
- STSJPV 6/2014, de 16 de enero de 2014.

5. RESOLUCIONES Y DECISIONES DE LA COMISIÓN ARBITRAL DEL PAÍS VASCO

- Resolución 2/2003 publicada en el BOPV, núm. 204, de 20 de octubre de 2003, p. 19791.
- Decisión 1/2008 publicada en el BOPV, núm. 236, de 10 de diciembre de 2008, p. 30104.
- Decisión 3/2012 publicada en el BOPV, núm. 115, de 13 de junio de 2012, p. 2692.
- Decisión 1/2016 publicada en el BOPV, núm. 206, de 31 de octubre de 2016, p. 4590.

6. ACTAS DE LA COMISIÓN MIXTA DEL CONCIERTO ECONÓMICO

- Acta núm. 1-2000 de la Comisión Mixta de Cupo celebrada el 18 de enero de 2000. Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, Archivo General.

- Acta núm. 2-2020 de la Comisión Mixta del Concierto celebrada el 30 de septiembre de 2020. Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, Archivo General.

- Acta núm. 1/2021 de la Comisión Mixta del Concierto celebrada el 29 de julio de 2021. Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, Archivo General.