



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

## ÍNDICE

---

---

<b>ÍNDICE</b>	<b>5</b>
<b>ABREVIATURAS</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO II. EL RÉGIMEN FORAL VASCO</b>	<b>35</b>
<b>2.1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>37</b>
<b>2.2. LA FORALIDAD CLÁSICA</b>	<b>39</b>
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
<b>2.3. LA IMPLANTACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO. DEFINICIÓN Y ALCANCE</b>	<b>67</b>
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
<b>2.4. LOS SUJETOS DEL RÉGIMEN FORAL: LOS TERRITORIOS FORALES</b>	<b>89</b>

<b>CAPÍTULO III. EL CONCIERTO ECONÓMICO HISTÓRICO DESDE LA PERSPECTIVA DEL ÁMBITO FINANCIERO</b>	<b>91</b>
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
<b>CAPÍTULO IV. EL ACTUAL CONCIERTO ECONÓMICO Y SU ÁMBITO FINANCIERO</b>	<b>141</b>
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

<b>4.4.</b>	<b>EL CONCIERTO ECONÓMICO TRAS LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978</b>	<b>163</b>
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
<b>4.5.</b>	<b>LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONCIERTO ECONÓMICO QUE INCIDEN EN SU ÁMBITO FINANCIERO</b>	<b>211</b>
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

<b>CAPÍTULO V. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA TRIBUTARIA Y FINANCIERA DE LAS INSTITUCIONES VASCAS</b>	<b>231</b>
<b>5.1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>233</b>
<b>5.2. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA FINANCIERA</b>	<b>238</b>
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
<b>5.3. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES VASCAS Y SU MARCO NORMATIVO</b>	<b>266</b>
<b>5.4. LA SINGULARIDAD DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS DEL PAÍS VASCO</b>	<b>271</b>
<b>5.5. LOS LÍMITES AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES VASCAS</b>	<b>281</b>
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

<b>CAPÍTULO VI. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD</b>	<b>301</b>
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
<b>CAPÍTULO VII. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA</b>	<b>321</b>
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
<b>7.6.</b>	<b>LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL MARCO VASCO</b>	<b>377</b>
 <b>CAPÍTULO VIII. LA TUTELA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES LOCALES</b>		<b>389</b>
<b>8.1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>391</b>
<b>8.2.</b>	<b>LA AUTONOMÍA LOCAL</b>	<b>392</b>
<b>8.3.</b>	<b>EL CONCEPTO Y EL ALCANCE DE LA TUTELA FINANCIERA</b>	<b>397</b>
<b>8.4.</b>	<b>LAS LIMITACIONES A LA TUTELA FINANCIERA</b>	<b>400</b>
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
<b>8.5.</b>	<b>LA TUTELA FINANCIERA EN EL ÁMBITO VASCO</b>	<b>405</b>
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



<b>CAPÍTULO IX. EL CUPO COMO CONTRIBUCIÓN DEL PAÍS VASCO A LAS CARGAS DEL ESTADO NO ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO</b>	<b>433</b>
<b>9.1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>435</b>
<b>9.2. EL CONCEPTO DE CUPO</b>	<b>438</b>
<b>9.3. LA DETERMINACIÓN DEL CUPO DEL AÑO BASE</b>	<b>441</b>
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
<b>9.4.</b>	<b>EL CÁLCULO DEL CUPO DE LOS DEMÁS AÑOS DEL QUINQUENIO</b>	<b>490</b>
9.4.1.	EL ÍNDICE DE ACTUALIZACIÓN	493
9.4.2.	LA LIQUIDACIÓN DEFINITIVA DE LOS CUPOS LÍQUIDOS	496
<b>9.5.</b>	<b>LA FINANCIACIÓN CONJUNTA DE INVERSIONES</b>	<b>501</b>
<b>9.6.</b>	<b>LOS MECANISMOS PARA RESOLVER LAS DISCREPANCIAS EN EL CÁLCULO DEL CUPO Y EL ACUERDO DE 2017</b>	<b>503</b>
<b>9.7.</b>	<b>LA FUTURA LEY QUINQUENAL</b>	<b>510</b>
<b>CAPÍTULO X. CONCLUSIONES</b>		<b>513</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		<b>533</b>
<b>APÉNDICE NORMATIVO</b>		<b>573</b>
<b>APÉNDICE DE JURISPRUDENCIA</b>		<b>597</b>