



Revista de Estudios de la Administración  
Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

reala@inap.es

Instituto Nacional de Administración  
Pública  
España

Endemaño Aróstegui, José María

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, núm. 317, septiembre-  
diciembre, 2011, pp. 175-211

Instituto Nacional de Administración Pública  
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461203007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Los derechos históricos en el régimen de conciertos económicos. Su proyección en el orden económico y administrativo de los municipios

*José María Endemaño Aróstegui*

*Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona*

*Letrado de los Servicios Jurídicos Centrales de la Administración General de la Comunidad*

*Autónoma del País Vasco.*

*jm-endemano@ej-gv.es*

Recibido: 24 de abril de 2013  
Aceptado: 24 de mayo de 2013

### Resumen

*Desde el inicio del régimen de conciertos económicos se han reconocido a las diputaciones vascas (actuales diputaciones forales) una serie de facultades normativas y ejecutivas. Algunas de ellas son incompatibles con el actual marco constitucional y otras se hallan actualizadas total o parcialmente. El principio de seguridad jurídica exige la incorporación al Derecho positivo de las facultades o derechos históricos que deban ser ejercidos y la precisión de su alcance competencial actual, no siempre delimitado con suficiente nitidez.*

### Palabras clave

*Derechos históricos, concierto económico, diputación foral, municipio.*

## The historical powers under the economic arrangement system in Basque Country. Their influence into the economic and administrative aspects over the municipalities

### Abstract

*Since the beginning of the arrangement system, several regulatory and executive powers have been recognized to the Basque Provincial Councils. Some of them are incompatible with the current constitutional framework and others are totally or partially updated. The legal certainty demands to incorporate into law currently in force the powers or historical rights which should be exercised, as well as to specify their content, not always defined with sufficient clarity.*

### Key words

*Historical powers, economic arrangement, Foral Provincial Councils, municipalities.*

## I. LOS DERECHOS HISTÓRICOS EN LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN

De acuerdo con su disposición adicional primera, la Constitución ampara y respeta de los derechos históricos de los territorios forales<sup>1</sup>. El concepto de derecho histórico que emplea el precepto constitucional apela, entre otras cosas, a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado<sup>2</sup>. Añade, la citada disposición, que la actualización general del régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía<sup>3</sup>; lo que significa que será de la misma disposición de la Carta Magna, y no de su legitimidad histórica, de donde los derechos históricos obtendrán y conservarán su validez y vigencia<sup>4</sup>, y que, en consecuencia, no la tendrán aquéllos que sean incompatibles con los principios constitucionales. La disposición adicional primera de la Constitución, aunque no atribuye directamente competencias concretas, abre unas amplias posibilidades de expansión competencial<sup>5</sup>. Por otra parte, la exigencia de que la actualización deba llevarse a cabo en el marco del Estatuto de Autonomía hace que los derechos históricos incompatibles con el hecho autonómico devengan ineficaces. En el caso del País Vasco, el Estatuto de Autonomía es la norma de integración, reestructuración y actualización de la potestad de autogobierno de los tres territorios forales, que pasan a organizar su derecho histórico al autogobierno, amparado por la Constitución, de modo distinto a como lo venían haciendo. Su fondo de competencias de raíz histórica pasa a ejercerse en dos niveles diferentes: instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos de poder tradicionales de los territorios históricos o forales. En este sentido, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco es la expresión actualizada del régimen foral, lo que explica que las instituciones comunes hayan recibido funciones en materias directamente vinculadas al régimen foral y viceversa: se posibilita la asunción, por los órganos forales de los territorios históricos, de diversas competencias sin necesaria relación con su ejercicio histórico (por la vía del artículo 37.3.f. del Estatuto de Autonomía). En cualquier caso, la actualización habrá de operarse mediante una disposición normativa<sup>6</sup>. Los derechos históricos no pueden considerarse como un título

1 La STC 76/1988 expone de una manera breve y clara el significado de esta declaración del constituyente.

2 Así, expresamente la STC 140/1990. La bibliografía sobre los derechos históricos es relativamente abundante; sobre la naturaleza de los mismos, puede verse, Lucas Verdú (1988); y sobre las dificultades que presenta la determinación de los derechos históricos, Monreal Zia (1985), pp. 47-82.

3 Alberto Figueroa Laraudogoitia (1985), p. 647, define la actualización del régimen foral como “la operación de adecuación de los derechos históricos al marco de la Constitución”.

4 Vid. STC 76/1988. La STC 159/1993, recogiendo la doctrina de la STC 11/1984, señala que la investigación no puede sustituir o desplazar a los mandatos estatutarios o legales que actualicen el régimen foral, ni cabe sostener que ese régimen deriva única y directamente de una legitimidad histórica, independientemente de las normas que lo actualicen.

5 Vid. STC 94/1985. Loperena Rota (1985a), p. 322, considera 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, no tienen el límite del art. 149.1; su techo será el estrictamente señalado en los términos de la actualización”.

6 Loperena ROTA (1985b), p. 367; y Lojendio Irure (1985), p. 432.

autónomo del que puedan deducirse directamente competencias específicas<sup>7</sup>. Es evidente que la mera constatación del ejercicio histórico de un derecho o competencia no deviene automáticamente en derecho positivo de aplicación directa<sup>8</sup>. Siguiendo esta línea argumental, se debe concluir que el amparo y respeto constitucionales, de los derechos históricos de los territorios forales, no pueden estimarse como una garantía de incorporación al derecho positivo de toda competencia que pueda calificarse de histórica<sup>9</sup>. Lo que la disposición adicional primera de la Constitución viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, propio de cada territorio histórico, de autogobierno territorial (su foralidad), no de todos y cada uno de los derechos que históricamente le hayan caracterizado<sup>10</sup>. La garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar, tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder, la imagen identificable de ese régimen foral tradicional<sup>11</sup>. Esta garantía, si bien no especifica exhaustivamente las competencias que protege, sí alcanza a proteger, como irreductible, un régimen de autogobierno territorial en el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos territorios históricos. Corresponde al proceso de actualización previsto en la Constitución, del que el elemento más decisivo es el Estatuto de Autonomía<sup>12</sup>, precisar el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los territorios históricos.

## II. INCIDENCIA DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

La existencia de un derecho histórico compatible con el bloque de la constitucionalidad puede extender la competencia foral más allá de las previsiones generales contenidas en la legislación básica, permitiendo excepciones al mínimo común normativo fijado por ésta para todo el Estado. En el ámbito del régimen local, el artículo 39 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que los órganos forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia conservan su régimen peculiar en al marco del Estatuto de Autonomía del País Vasco; añade que las disposiciones de la Ley 7/1985 les serán de aplicación supletoria. Finalmente, la disposición adicional segunda de esta Ley precisa que las disposiciones (preceptos) de ésta, se aplicarán en los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin

7 Las SS.TC 94/1985 y 76/1988 recogen, en este sentido, doctrina ya sentada en la STC 123/1984.

8 Corcuera Atienza (1985), p. 402.

9 Ahora bien, la existencia del derecho histórico compatible con el bloque de la constitucionalidad puede extender la competencia foral más allá de las previsiones contenidas en la legislación básica estatal (*vid.* STC 140/1990).

10 *Vid.* SS.TC 76/1988 y 86/1988; y Fernández (1985), p. 89.

11 Es la doctrina de la garantía institucional, ya recogida en las SS.TC 32/1981 y 159/1993. En la doctrina, Fernández (1985), pp. 95 y ss.; especialmente interesantes son las reflexiones sobre el conflicto entre la garantía institucional de la foralidad y la de la autonomía municipal (pp. 99 y ss.).

12 *Vid.* STC 140/1990.

perjuicio de una serie de peculiaridades que señala a continuación<sup>13</sup>. Por su parte, el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece, en su artículo 1.2, que se aplicará en todo el territorio del Estado, pero añade “sin perjuicio de los regímenes financieros forales de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra”. El reconocimiento de esta especialidad, sin dar más detalles, en el primer artículo de la Ley (el que delimita su ámbito de aplicación), exige precisar su alcance jurídico, lo que nos lleva a la disposición adicional octava del propio TRLHL, que establece un régimen especial para los territorios históricos del País Vasco, en materia municipal, con remisión al Concierto Económico y a la Ley 7/1985. Así pues, la legislación básica estatal, en materia de régimen local, atribuye a los órganos forales de los territorios históricos una serie de especificidades configuradoras de un régimen especial que se concreta, a los efectos que nos ocupan en esta sede, en los siguientes aspectos:

- a) De acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución y con lo dispuesto en los artículos 3, 24.2 y 37 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, los territorios históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia organizarán libremente sus instituciones y dictarán las normas necesarias para su funcionamiento, sin que les sean de aplicación las contenidas en la propia Ley 7/1985 en materia de organización provincial. La competencia de los territorios históricos (en aplicación de los preceptos constitucional y estatutarios citados), para configurar su propia organización, justifica la autoexclusión de la normativa estatal de régimen local reguladora de la organización provincial<sup>14</sup>.
- b) Los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco ejercerán las competencias que les atribuyen el Estatuto de Autonomía y la legislación interna de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación, así como las que la propia Ley 7/1985 asigna, con carácter general, a las diputaciones provinciales<sup>15</sup>.
- c) En materia de hacienda, las relaciones de los territorios históricos con la Administración del Estado se ajustarán a lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>16</sup>.
- d) 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

13 Sobre la relevancia de estos preceptos en la configuración de los territorios forales, Castells Arteche, *Revista del Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya*, nº. 31, pp. 85-99.

14 *Vid.* SS.TS de 7 junio de 1993, y 19 de mayo de 1997.

15 *Vid.* arts. 36 a 38 de la Ley 7/1985 y STS de 24 de abril de 2009.

16 Disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, que se limita a recoger lo ya establecido, con más detalle, en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

inferior al que tengan las demás corporaciones locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la Ley 7/1985 y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma.

El legislador estatal configura a los territorios históricos o forales como entidades dotadas de una potestad de autoorganización que las ubica al margen de la legislación básica prevista para la organización provincial y prevé para ellos un ámbito competencial más amplio que para las diputaciones provinciales. No parece que la voluntad de dicho legislador sea la de modificar el régimen económico-financiero especial, en materia municipal (la expresión “continuarán conservando” no permite albergar dudas)<sup>17</sup>. La remisión a la Ley del Concierto Económico revela que el elemento determinante del alcance jurídico de las especialidades del régimen económico-financiero de los municipios vascos es el Concierto Económico, al que se impone una limitación: que el nivel de autonomía de las corporaciones locales vascas no sea inferior al de las demás corporaciones locales (las de régimen común)<sup>18</sup>. Así pues, los referentes legales básicos configuradores del régimen económico-financiero especial de los municipios vascos nos llevan, partiendo de la disposición adicional primera de la Constitución, a la Ley reguladora del régimen de concierto económico, en la que debemos indagar, en primer lugar, para delimitar el alcance jurídico de aquel régimen especial.

### III. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO ESPECIAL DE LOS MUNICIPIOS VASCOS, EN EL CONCIERTO ECONÓMICO

El primer fundamento jurídico del Concierto Económico se halla en la disposición adicional primera de la Constitución<sup>19</sup>. El Estatuto de Autonomía –instrumento jurídico de actualización general de los derechos históricos– establece, en su artículo 41, que “las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional del Concierto Económico o Convenios”<sup>20</sup>.

17 En este sentido, la STS de 26 de abril de 2002 señala que “si ‘continuarán conservando’, no puede sostenerse que se introduzca ninguna innovación sobre la situación anterior”.

18 Según las SS.TS de 19 diciembre 2003 y 26 de abril de 2004 esta limitación o cautela pretende evitar que las diputaciones forales establezcan medidas de tutela financiera y fiscal, sobre las corporaciones locales vascas, inexistentes o superiores a las vigentes en territorio común. En este sentido, la STS de 3 abril 1990 considera contrario al nº. 6 de la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985 el establecimiento con carácter necesario, en la Norma Foral General Tributaria de Bizkaia, de la vía económico-administrativa contra los acuerdos de las corporaciones locales sobre aplicación y efectividad de sus tributos, por entender que este tipo de control implica una restricción más intensa, al nivel de autonomía municipal, que el establecido para los demás municipios de España (*vid.* también SS.TS de 11 de abril de 1990, 5 de octubre de 1990, 4 de junio de 1991 y 19 de enero de 2001).

19 Así en el preámbulo de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico, que comienza con el siguiente texto: “El marco jurídico-positivo del Concierto Económico tiene su elemento fundamental en la disposición adicional primera de la Constitución...”.

20 Según la STC 76/1988, “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 cuan-

La referencia al “País Vasco”, como contraparte del Estado en la relación jurídica articulada mediante el Concierto Económico, indica que éste se concibe como un procedimiento de financiación del conjunto de la Comunidad Autónoma y no como un pacto entre cada uno de los territorios históricos, por separado, con el Estado<sup>21</sup>. Por otra parte, el objeto material del Concierto, según la previsión estatutaria, está constituido por “las relaciones de orden tributario”; pero, consecuencia lógica de dichas relaciones es la existencia también de flujos financieros entre las Administraciones del País Vasco y del Estado. El contenido del régimen de concierto debe respetar y acomodarse a los principios y bases que recoge el artículo 41.2 del Estatuto de Autonomía y que se desarrollan en el propio Concierto Económico (artículos 1 a 5). De entre los de carácter general, conviene fijarse en los siguientes:

- a) La competencia para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, dentro de su respectivo ámbito territorial, corresponde a las instituciones competentes de los territorios históricos, a las que, asimismo, les compete la recaudación y, en general, todos los actos de gestión tributaria<sup>22</sup>.
- b) La aportación al Estado, como contribución por las cargas de éste no asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco es una cantidad global para el conjunto de ésta, pero integrada por los cupos correspondientes a los territorios históricos.
- c) El Estatuto de Autonomía no establece expresamente un procedimiento especial de elaboración de la ley aprobatoria del Concierto Económico, aunque la imagen tradicional de este instrumento jurídico apela a un acuerdo previo entre el Estado y el País Vasco<sup>23</sup>.

El Concierto Económico actualmente en vigor establece que la inmensa mayoría de los impuestos que se integran en el ordenamiento jurídico tributario del Estado

---

to que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse la pervivencia de la foralidad”. Sin embargo, curiosamente, el régimen de conciertos económicos al que nos referimos tiene su origen en la Ley de 21 de julio de 1876, abolitoria del régimen foral de las provincias vascongadas (puede verse en Estecha y Martínez (1918), pp. 67-68); en este sentido, Martínez Díez, DA, n.º. 181, p. 583; y Zarzalejos Nieto (1985), p. 174.

21 Como se venía concibiendo hasta el de 1981, *vid.* Zarzalejos Nieto (1985), pp. 174-175. Sobre el Estado y el País Vasco como sujetos del Concierto Económico, *vid.* Lucas Murillo de la Cueva (2005), pp. 64 y ss.

22 La sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco –Sala de lo Contencioso-administrativo–, de 19 de noviembre de 1999, se refiere al carácter completo o autointegrado de los sistemas tributarios forales.

23 Así se ha procedido en la aprobación de los dos Concursos Económicos postconstitucionales, aunque la expresión “concierto económico” se introdujo, no en el sentido de pacto, sino para hacer referencia a la inclusión de las provincias vascongadas en el orden económico general del país en materia tributaria, como se deduce de la exposición de motivos del primero, aprobado por RD de 28 de febrero de 1878 (puede verse en Estecha y Martínez (1918), pp. 221-228); así señalan también Basas Fernández (1985), p. 232; Martínez Díez, DA, n.º. 181, p. 604; Lassalle Riera, DA, n.º. 181, p. 622; y Herrero y Rodríguez De Miñón (1997), p. 24).

son concertados (su recaudación corresponde a las diputaciones forales), con más o menos competencias normativas de los órganos forales de los territorios históricos en relación con los mismos; todo ello de acuerdo con los puntos de conexión que se establecen en cada caso. Parece lógico que este régimen especial tenga su reflejo en la financiación de los municipios de la Comunidad Autónoma.

El régimen económico-financiero especial, en materia municipal, previsto en el Concierto Económico, recoge una serie de competencias de los órganos forales, en materia de haciendas locales, y contempla los siguientes aspectos:

- a) Las instituciones competentes de los territorios históricos regulan los tres impuestos que obligatoriamente han de exigir los ayuntamientos<sup>24</sup>.
- b) Las instituciones competentes de los territorios históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario de otros tributos propios de las entidades locales, siguiendo los criterios que señala el artículo 42 del Concierto Económico.
- c) Respecto de la participación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma en los ingresos por tributos no concertados (tributos del Estado), 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<sup>25</sup>. El Concierto Económico actualmente vigente no hace mención a la participación de las entidades locales vascas en la recaudación por tributos concertados.
- d) 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 –no precisa cuáles–, 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<sup>26</sup>.
- e) Las diputaciones forales 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 149.1.18ª de la Carta Magna<sup>27</sup>.

24 Arts. 39 a 41 del Concierto Económico. Se trata de los impuestos sobre bienes inmuebles, actividades económicas y vehículos de tracción mecánica.

25 Art. 51 del Concierto Económico.

26 Es el quinto de los principios que rigen las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco, de acuerdo con el art. 48 del Concierto Económico.

27 Disposición adicional tercera del Concierto Económico. El Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 puede verse en Estecha y Martínez (1918), pp. 251-255.



El sistema de concierto económico reconoce a los territorios históricos competencia para abordar una regulación, en materia tributaria, que está reservada a ley por los artículos 31.3 y 133 de la Constitución, aunque aquéllos carecen de potestad para aprobar normas con rango de ley<sup>28</sup>. La explicación de esta singularidad se busca en la cláusula constitucional (disposición adicional primera) de amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales, con el argumento de que el sistema de conciertos económicos constituye una parte esencial de los mismos y que a este sistema le es consustancial la competencia foral para establecer, mantener y regular un régimen o sistema tributario propio dentro de su respectivo territorio histórico<sup>29</sup>. Así pues, si bien la disposición adicional primera de la Constitución no establece ninguna excepción expresa al principio general de actualización del régimen foral en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, la doctrina<sup>30</sup> y la jurisprudencia<sup>31</sup> admiten la subsistencia del régimen de conciertos como algo consustancial a la existencia de regímenes forales que integran los derechos históricos actualizados a que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución.

La disposición adicional tercera del Concierto Económico hace referencia a unas facultades de las diputaciones forales, reconocidas en un reglamento del Estado, y a su actualización, que la anuda a la disposición adicional primera de la Constitución, con lo que ubica aquellas facultades bajo el amparo y protección directa de este precepto constitucional. La disposición aparece redactada en unos términos que podría interpretarse a modo de una cláusula residual (comprensiva de atribuciones no incorporadas al Concierto Económico, que históricamente han detentado las diputaciones forales) o como una atribución genérica vinculada a un proceso de actualización general; cuyo contenido es, en todo caso, impreciso. En los siguientes apartados vamos a tratar de delimitar el alcance de esta atribución ligada a los derechos históricos que la Constitución ampara y respeta.

#### IV. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LAS FACULTADES QUE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA DEL CONCIERTO ECONÓMICO ATRIBUYE A LAS DIPUTACIONES FORALES

La disposición adicional tercera del Concierto Económico nos remite a las facultades que reconoció a las diputaciones forales vascas, en el orden económico y administrativo, el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, por el que se renueva el Concierto Económico con las Diputaciones de las Provincias Vasconga-

<sup>28</sup> En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la potestad legislativa la ejerce el Parlamento Vasco, de acuerdo con el art. 25.1 del Estatuto de Autonomía.

<sup>29</sup> Vid. Fernández (1985), p. 208.

<sup>30</sup> Además del criterio de Fernández, ya referido, puede citarse a Medina Guerrero (1991), p. 141; García Ruiz y Girón Reguera, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº. 22, p. 277.

<sup>31</sup> Vid. SS.TC 76/1988, 181/1988 y 255/2004; así como las SS.TS de 7 de abril de 1997; 3 de mayo de 2001, y 9 y 20 de diciembre de 2004.

das<sup>32</sup>. El precepto de referencia establece que “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”; así pues, confirma las “atribuciones que vienen ejerciendo”, sin introducir nuevas, pero no precisa cuáles son esas atribuciones<sup>33</sup>, lo que nos lleva a la búsqueda y examen de disposiciones anteriores atributivas de las mismas, al objeto de precisar, en la medida de lo posible, cuáles son las atribuciones a que se refiere<sup>34</sup> y su posible vigencia como derechos históricos actualizados o, en su caso, la necesidad de su actualización. El anterior Concerto Económico, aprobado por Real Decreto de 1 de febrero de 1894<sup>35</sup>, contiene, en su artículo 14, un texto sustancialmente idéntico al transcrito (tampoco concreta las atribuciones). Retrocediendo en la sucesión de conciertos económicos<sup>36</sup>, el anterior (el segundo) fue aprobado por la Ley de 29 de junio de 1887<sup>37</sup>, cuyo artículo 14 establece que “para el cumplimiento de las obligaciones anteriormente consignadas<sup>38</sup>, las Diputaciones de las tres provincias se consideran investidas, no solo de las atribucio-

32 Para situarnos adecuadamente en el contexto histórico, conviene señalar que, después de la Ley de 21 de julio de 1876, en la que tienen su origen, los conciertos económicos, en cuanto sistema administrativo provincial, constituyen el único vestigio del régimen foral tradicional (*vid.* Póstigo (1979), p. 61; Zavala (1976), p. 59; Vázquez de Prada (1983), pp. 529-530).

33 El texto se remite a “las atribuciones que vienen ejerciendo”, lo que parece indicar que basta su ejercicio pasado. En el ordenamiento jurídico actual (en el que debe realizarse la actualización de los derechos históricos), las Administraciones Públicas, de acuerdo con el principio de legalidad, actúan “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho” (*vid.* art. 103.1 de la Constitución y STC 85/1983, entre otras), lo que significa que sólo pueden ejercer competencias que, con carácter previo, les hayan sido legalmente atribuidas (“las Administraciones territoriales necesitan expresas habilitaciones constitucionales o legales para ser titulares de poderes jurídicos, de modo que carecen de competencias fuera del marco normativo en que se ha de desenvolver su actividad”, según las SS.TS de 10 y de 24 noviembre de 1999). No cabría trasladar al sistema actual meras actuaciones de hecho, producidas sin habilitación competencial, al margen de la legislación vigente en su momento o contraviniendo la misma, como supuestos derechos históricos. Para que un derecho histórico pueda ser calificado como tal y encuentre amparo en la disposición adicional primera de la Constitución, la STC 140/1990 exige que haya sido ejercido de forma continuada y reconocido por el Estado; es decir, acogido en su ordenamiento. Así pues, el vocablo “atribuciones” debe entenderse referido a facultades jurídicamente atribuidas; esto es, como una realidad jurídica, identificable como título habilitante mediante el uso de las reglas de la sana hermenéutica; no comprende meras situaciones de hecho ajenas al mundo del Derecho.

34 Tarea cuya dificultad ya ha sido apuntada, unánimemente y desde antiguo, por la doctrina; *vid.* Estecha y Martínez (1918), p. 7; Vicario y Peña (1909), p. 526; el mismo autor, ya en (1903), pp. 27-28, 293 y 295; interesantes también, en este sentido, el dictamen de los letrados Lambarri, Lecanda y Angulo (puede verse en *Sesiones de la diputación de Vizcaya, segundo semestre de 1896-97*, p. 167) y un informe del Excmo. Ayuntamiento de Bilbao, de 17 de octubre de 1913, *Información sobre la Hacienda provincial* (1913), p. 13; Gáscue (1920), pp. 53-104; Zabala y Allende (1927), pp. 114-115; Larrazábal Basáñez (1997), p. 153; Fernández (1985), p. 155; Alonso Olea (1995), p. 18. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo), en su sentencia 528/1994, de 15 de julio, se refiere a “un ejercicio de atribuciones realizado de forma genérica por medio de un encadenamiento de preceptos que se reclaman recíprocamente pero sin que se desvele el contenido concreto de su enunciado”.

35 Puede verse en Estecha y Martínez (1918), pp. 238-241.

36 O renovaciones de un único Concerto Económico, como afirman algunos (Gascue (1919), p. 6; Zurita Sáenz de Navarrete (1977), pp. 34 y ss.; Atxabal Rada y Muguruza Arrese (2006), p. 23, para quienes “aunque renovado... el Concerto es uno, en singular”).

37 En la parte que aquí interesa, Estecha y Martínez (1918), pp. 232-233.

38 Básicamente, el pago, al Estado, de las cantidades fijadas en concepto de cupo, resultante de la suma de las señaladas para cada concepto contributivo; y practicadas las compensaciones que se establecen.

nes establecidas en la Ley Provincial, sino de las que con posterioridad al Real Decreto de 28 de febrero de 1878 han venido disfrutando”<sup>39</sup>. 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<sup>40</sup> no contiene mención expresa alguna a la pervivencia de supuestas atribuciones preexistentes, de orden económico o administrativo, de las diputaciones vascas<sup>41</sup>. Por otra parte, en los textos de los cuatro primeros Conciertos Económicos que hemos mentado no hay referencia alguna a los municipios<sup>42</sup>.

## V. ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL RÉGIMEN DE CONCIERTOS ECONÓMICOS

Como antecedente inmediato del primer Concierto Económico –de 28 de febrero de 1878– debemos citar el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877<sup>43</sup>, por el que se señala el cupo de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería que durante el año económico 1877-78 han de satisfacer las provincias vascongadas y la forma de su exac-

39 Para Gascue (1919), p. 7, este párrafo “contiene en germen, el principio de la autonomía administrativa y económica de las actuales Diputaciones”.

40 Analiza del contenido del mismo, Vicario y Peña (1909), pp. 120 y ss.

41 El RD de 28 de febrero de 1878 fija los cupos que las provincias vascongadas deben pagar al Estado, desglosados por distintos conceptos contributivos; las exenciones, abonos o descuentos a dichas cantidades; forma de hacer efectivos los cupos; entre otras menciones que ahora no vienen caso. Aunque lo expuesto nos permite aproximarnos, sin mayores dificultades, al concepto actual de concierto económico, son ilustrativas y de gran utilidad, para apreciar las diferencias entre el régimen actual y los primeros estadios del régimen de conciertos económicos en los que nos movemos, las definiciones que exponen Vicario y Peña (1909), pp. 38-39, para quien los conciertos económicos son “contratos válidamente estipulados, entre los representantes respectivos (del Gobierno de la Nación española y las provincias vascongadas), para regular el modo y forma de satisfacer a aquél las contribuciones que, por virtud de la Ley de 21 de julio de 1876, pudieran corresponder al País Vascongado, confiriendo, al propio tiempo, a sus Diputaciones las facultades necesarias para llenar el fin propio y el especial objeto pactado”; Olabarri Gortazar y Arana Pérez (1988), p. 115, lo definen como “un acuerdo de duración variable entre el Gobierno, autorizado para ello por la Ley de 21 de julio de 1876, y las Diputaciones de las tres provincias de Vizcaya Guipúzcoa y Álava, como representantes de los intereses provinciales, en virtud del cual –y ésta 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 aquél al objeto de cobrar tales tributos, respetando, desde luego, las leyes fiscales de la Nación y los pactos 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”. *Vid* también, Alonso Olea (1995), p. 21; Pérez Arraiz (1994), p. 50, añade que se basa en dos grandes pilares: el cupo y amplias facultades económico-administrativas para las Diputaciones. Alonso Olea (1995), pp. 82 y ss., expone detalladamente el proceso de formación de los cuatro primeros Conciertos Económicos (que también puede verse en Alzola y Minondo (1910), pp. 227 y ss.), en los que las negociaciones entre los representantes del Estado y de las diputaciones vascas se centraron fundamentalmente en torno al cupo y a los conceptos encabezados. El tratamiento de las facultades administrativas de las diputaciones vascas, que se relacionaban con el restablecimiento del régimen foral, se iba demorando y aquéllas quedaban sin precisar.

42 *Vid*. Gascue (1919) pp. 7 y ss.

43 Puede verse en Estecha y Martínez (1918), pp. 212-217.

ción<sup>44</sup>. Las dificultades que oponían las diputaciones forales vascas al cumplimiento de este Real Decreto dieron lugar a la disolución de las mismas<sup>45</sup> y a su sustitución por diputaciones interinas, primero, y por las provinciales después. Éstas asumen la condición de sucesoras inmediatas de la anterior Administración foral<sup>46</sup>. Las nuevas diputaciones vascas plantean al Estado la necesidad de que se les reconozcan unas atribuciones especiales para hacer frente a la nueva situación y poder cumplir sus obligaciones con el propio Estado. Ya el artículo 3º del Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 establece que las diputaciones vascas propondrán a la Presidencia del Consejo de Ministros “la forma que estimen más armoniosa con las circunstancias del país para realizar la contribución” (consistente en el pago del cupo)<sup>47</sup>. Por otra parte, atendiendo a las diputaciones vascas, la Real Orden de 12 de diciembre de 1877<sup>48</sup> atribuye a éstas el establecimiento y creación de arbitrios en los pueblos de sus respectivas provincias, previa aprobación del gobernador civil<sup>49</sup>. De este modo, las diputaciones vascas quedan ampliamente facultadas para recaudar los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones frente al Estado utilizando las figuras que estimen convenientes<sup>50</sup> y regular el régimen de los arbitrios locales<sup>51</sup>. El Gobierno, aunque utilizando una redacción que parecía no querer

44 Martínez Díez, DA, n.º 181, p. 600, considera que “de este Decreto, que no tiene nada de concertado, arranca todo el régimen especial de las Provincias Vascongadas”. *Vid.* también, Vázquez de Prada, RVAP, n.º 8, pp. 100 y ss.

45 La de Álava el 21 de noviembre y la de Guipúzcoa el 1 de diciembre, ambos de 1877; la de Vizcaya ya había quedado disuelta unos meses antes, en virtud del RD. de 5 de mayo de 1877 (Estechea y Martínez, (1918), pp. 210-212); *vid.* también, Postigo (1979), pp. 16 y ss.; Zavala (1976), pp. 53-54; Díaz Hernández (1995), pp. 19 y ss.; Vázquez de Prada (1983), p. 529; Vicario y Peña (1909), pp. 30 y ss.; Monreal Zia (1985), p. 67; Vicario y Peña (1923), pp. 163 y ss.; Alonso Olea (2002), p. 21.

46 Zavala (1976), p. 63.

47 En la exposición de motivos se justifica en los siguientes términos: “Aunque el Estado habrá de recaudar al fin en dichas provincias (vascongadas) la misma cantidad proporcional, por razón de impuestos, rentas y contribuciones, que en las demás de la Monarquía, la Ley ya citada (de 21 de julio de 1876) ha querido que esto pudiera realizarse con las modificaciones de forma que más en armonía estuviesen con los usos y costumbres del país, para lo cual concedieron las Cortes autorización bastante...” (se refiere al párrafo 2º del art. 5º de la Ley de 21 de julio de 1876). El texto refleja la vocación de transitoriedad del sistema elegido para incorporar a las provincias vascas al cumplimiento de las obligaciones tributarias de aplicación general en el Estado. Sin embargo, se va produciendo un cambio cualitativo: la obligación de pagar el cupo se incorpora al ordenamiento jurídico y se hace jurídicamente exigible, ya no es el anterior donativo (dotado de una cierta dosis de voluntariedad, al menos teórica); por otra parte, el fundamento de la potestad tributaria de las diputaciones vascas pasa de la foralidad consuetudinaria al ordenamiento positivo.

48 Puede verse en Estechea y Martínez (1918), p. 69; fue dictada en respuesta a una consulta formulada por la Diputación de Vizcaya. Vicario y Peña (1909), p. 37, considera esta Real Orden “la raíz y primera fuente de las atribuciones especiales que disfrutaban las Diputaciones Provinciales del territorio euskalduna, durante el tiempo que llevan en vigor los Concierptos económicos”. La Real Orden de 12 de diciembre de 1877 apela a la Ley de 21 de julio de 1876 como fundamento legal de la autorización al Gobierno “para planear en las Provincias Vascongadas todas las reformas que considere conveniente al bienestar de las mismas provincias y al buen gobierno y seguridad de la Nación”.

49 Aprobación que pronto cayó en desuso, señala Zavala (1976), p. 61.

50 Predominantemente la imposición de arbitrios sobre el consumo. Los sistemas impositivos difieren en las tres provincias, que no aplican idénticas figuras impositivas; pero no nos vamos a detener en la exposición de las diferencias entre ellos.

51 Como puede observarse, el Gobierno hizo una interpretación extraordinariamente amplia del art. 5º de la Ley de 21 de julio de 1876 que le autorizaba para “hacer las modificaciones de forma que reclamasen las circunstancias locales y la experiencia aconseje”, a fin de facilitar el cumplimiento de la obligación

desvelar del todo el significado preciso de los textos reglamentarios, interpreta la Ley de 21 de julio de 1876 en el sentido de que las diputaciones vascas pueden crear y regular tributos, sustituyendo incluso las figuras impositivas de aplicación general en el Reino<sup>52</sup>. La fuente legal inmediata de la que parte el régimen de conciertos económicos es la Ley de 21 de julio de 1876<sup>53</sup>, hoy definitivamente derogada por la disposición derogatoria de la Constitución de 1978.

Lo relevante de este episodio histórico, a efectos de tratar de desvelar las atribuciones de las diputaciones vascas, a las que se refiere el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, teniendo en cuenta sus antecedentes<sup>54</sup>, es que tal referencia hay que entender hecha a las diputaciones provinciales, que eran las únicas existentes con posterioridad al Real Decreto de 28 de febrero de 1878. Esta circunstancia nos facilita la identificación de las fuentes jurídicas de las citadas atribuciones, que tienen como antecedente, de acuerdo con lo expuesto, la Real Orden de 12 de diciembre de 1877, arrancan con el propio Real Decreto de 28 de febrero de 1878 y se van completando con otras a las que nos referiremos más adelante. En consecuencia, las atribuciones que procede actualizar en base a la disposición adicional tercera del Concierto Económico no son las integrantes de la foralidad consuetudinaria que venían ejerciendo las diputaciones forales antes de su disolución en 1877. Conviene señalar también que entre estas últimas no se hallaba la de ostentar una posición estable de supremacía especial, en materia económico-administrativa, respecto de los municipios de su ámbito territorial<sup>55</sup>; si bien incidían, con contenido normativo, en

---

de las provincias vascongadas de “pagar en la proporción que les correspondan y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas e impuestos, ordinarios y extraordinarios que, se consignen en los presupuestos generales del Estado”.

52 Vid. Medina Guerrero (1991), p. 47; Alonso Olea (1995), p. 383. Tena Piazuelo, REDC, n.º. 42, p. 103, señala que las “modificaciones de forma” que alude el art. 5 de la Ley de 21 de julio de 1876 “acaban suponiendo una auténtica excepción que constituye el sistema de concierto, a partir del Real Decreto de 13 de noviembre de 1877...”.

53 Vid. la exposición de motivos del primer Concierto Económico, aprobado por RD. de 28 de febrero de 1878. En la doctrina, Fernández, REDA, n.º. 7, pp. 515-518, remontándose a la Ley de 25 de octubre de 1839, confirmatoria de los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra; Zabala y Allende (1927), p. 18; Viciario y Peña (1909), pp. 40 y ss. No obstante, debe tenerse en cuenta que la determinación de las facultades de las diputaciones provinciales y ayuntamientos, en materia de impuestos (potestad tributaria), estaba reservada a ley, con el fin de que los impuestos provinciales y municipales no entraran en oposición con el sistema tributario del Estado (*vid.*, arts. 3 y 84, cuarto, de la Constitución de 1876. En este sentido, Alonso Olea (1995), p. 390, considera que “el régimen concertado gozaba de una posición ‘extraconstitucional’ de hecho...”. Aclara también que “el sistema de la Restauración no fue precisamente escrupuloso con el cumplimiento de las Leyes” y “por lo tanto, entraría dentro de las soluciones prácticas de un problema: el de la abolición foral”). No parece que, desde el punto de vista estrictamente jurídico, las previsiones de la Ley de 21 de julio de 1876 cumplieran las exigencias de reserva de ley impuestas por el ordinal cuarto del art. 84 de la Constitución de 1876 para la determinación de las facultades de las diputaciones provinciales y ayuntamientos, en materia de impuestos; las de las diputaciones vascas fueron determinadas por disposiciones administrativas dictadas al amparo de las amplias remisiones contenidas en aquella Ley.

54 Art. 14 del RD. de 1 de febrero de 1894 y art. 14 de la Ley de 29 de junio de 1887, ambos ya citados.

55 La Real Orden de 12 de septiembre de 1853 (Estechea y Martínez (1918), pp. 33-35) ya había otorgado a las diputaciones forales vascas atribuciones especiales de carácter ejecutivo o tutelar, en relación con los municipios de sus respectivos territorios (la más relevante, el examen y aprobación

determinados ámbitos, como los relacionados con la determinación de los repartimientos foguerales con los que pagaban los donativos que pedía el Rey a las provincias vascas<sup>56</sup>.

de presupuestos y cuentas anuales de los ayuntamientos), pero con carácter provisional, “sin perjuicio de las (disposiciones) que definitivamente se adopten para llevar a cabo el arreglo de los Fueros, en virtud de lo establecido en la Ley de 25 de octubre de 1839, y sin que puedan invocarse ni como precedente ni como derecho para los efectos del mismo arreglo” (art. 7). Castaño San José (2005), p. 50, señala que las atribuciones que esta Real Orden confería a las diputaciones socavaron la “foral” autonomía de los entes locales. Hasta entonces, los municipios vascos habían estado “sujetos a una intensa tutela del corregidor, agente del Rey y Señor de Vizcaya, que la ejercía a través del régimen de visitas y de la censura de las cuentas municipales” (vid. también, Gascue (1919), pp. 24 y ss.; y Fernández (1985), p. 99, citando a G. Monreal). En la normativa anterior, la Real Orden de 18 de febrero de 1845 (Estecha y Martínez (1918), pp. 26-32) atribuía a los jefes políticos de las provincias vascongadas (autoridades dependientes del Gobierno del Reino) “... todo lo relativo a gastos, arbitrios y cuentas, sin perjuicio de la parte que según Fuero les puede corresponder en otros puntos y atribuciones concernientes a los Ayuntamientos...”. Esta Real Orden, de carácter provisional (vid. su art. 1) señala, en su exposición de motivos, que “el Ayuntamiento no dependía de la Diputación foral en su organización ni en sus actos y funciones más importantes, y ha tenido siempre una intervención protectora, directa, eficaz en las localidades la Autoridad Real. No hay memoria de que las Diputaciones hayan entendido en la parte relativa a la organización de los Ayuntamientos”. Y si nos remontamos aún más atrás, el Real Decreto de 29 de octubre de 1841 (Estecha y Martínez (1918), pp. 18-19) había establecido que los ayuntamientos de las provincias vascongadas “se organizarán con arreglo a las Leyes y disposiciones generales de la Monarquía...” (art. 3). Los municipios vascos no estaban sujetos a ninguna potestad tutelar, de carácter foral o de Derecho propio, de las diputaciones forales; en este sentido, Gascue (1919), p. 74; Larrazábal Basáñez (1997), pp. 445 y 465, señala que la “tutela de las Diputaciones sobre los municipios vascos” es una facultad de aquéllas que no pertenecía al régimen foral sino que arranca del que denomina “neo foral” (período comprendido entre 1839 y 1876); vid. también Agirreazcuenaga (1987), p. 439; Agirreazcuenaga y Ortiz de Orruño, *Ekonomiaz*, nº. 9-10, pp. 69-92; Olabarri Gortazar y Arana Pérez (1998), pp. 120-121; Portillo, *Ekonomiaz*, nº. 9-10, pp. 65-66. Conviene recordar que a partir de 1845 coexisten las diputaciones forales y las provinciales, hasta que por RD. de 25 de enero de 1871 (Estecha y Martínez (1918), pp. 40-42) se establece que, en adelante, serán las diputaciones forales las que desempeñen las funciones que las leyes confieren a las diputaciones provinciales. Posteriormente, tras la Restauración, las diputaciones forales vascas fueron disueltas y sustituidas por las diputaciones provinciales, como ya hemos señalado. El período temporal de nuestro estudio se sitúa fundamentalmente a partir de la Restauración, por lo que las referencias, salvo indicación en contrario, se entenderán hechas a las diputaciones provinciales. En cualquier caso, independientemente del calificativo que se utilice, la mención deberá entenderse referida a las únicas diputaciones existentes.

56 Estos donativos pueden considerarse como el antecedente del cupo de la época de los conciertos económicos y se pagaban básicamente con recursos procedentes de derramas foguerales que las diputaciones forales asignaban a los municipios de su territorio y recibían de éstos; vid. Basas Fernández (1985), p. 231; en la obra anónima *Facultades de las Diputaciones Vascongadas como Organismos Administrativos. Lex et consuetudo dant ordinariam jurisdictionem* (1923), p. 200, puede leerse que, durante la época foral, las Juntas Generales de Bizkaia “creaban y sustituían una contribución por otra, dictaban reglas para su cobranza a los Ayuntamientos y les autorizaban para imponer sobre consumos, limitándoles la percepción no permitiéndoles recargar a la propiedad”; en las páginas siguientes se refieren a Gipuzkoa y Álava; en general, sobre la imposición provincial, vid. pp. 165 y ss. Sobre la administración fiscal en Bizkaia, desde el siglo XVI hasta comienzos del XIX, vid. López Atxurra (1999). A partir de mediados del siglo XIX; inicialmente de una manera transitoria e interina (este era el carácter de la Real Orden de 12 de septiembre de 1853), se fue traspasando a las diputaciones forales la tutela económica de los ayuntamientos, que la ejercían, ya durante el régimen de conciertos económicos, de manera estable; vid. Alzola y Minondo (1910), pp. 18 y ss. (sobre el régimen tributario desde 1830 a 1876, pp. 173 y ss.).

## VI. CONTENIDO DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS DIPUTACIONES VASCAS DURANTE LA VIGENCIA DE LOS PRIMEROS CONCIERTOS ECONÓMICOS, CON ESPECIAL REFERENCIA AL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO MUNICIPAL

El primer Concierto Económico regula sólo materias tributarias<sup>57</sup> y no trasciende el ámbito estrictamente fiscal<sup>58</sup>. Señala, en su exposición de motivos, que “no será la misma la forma de exacción de las contribuciones, rentas e impuestos en estas provincias (las vascongadas) que en las demás del Reino”<sup>59</sup>. Añade que “las Diputaciones provinciales... han de arbitrar con autorización del Gobierno los medios de hacer efectivo en cada localidad el importe del encabezamiento que... han de pagar las tres provincias desde 1º de julio de 1878”, respondiendo de su ingreso en las arcas del Tesoro. El artículo 10 de este primer Concierto Económico<sup>60</sup> establece que las diputaciones vascas harán efectivos los cupos de las contribuciones, rentas e impuestos encabezados<sup>61</sup> por los medios autorizados para realizar el de la contribución de inmuebles, cultivos y ganadería del año económico 1877-78 en curso, y por cualquier otro que el Gobierno les otorgue. Esto supone la ratificación explícita de las atribuciones, de las diputaciones vascas, en materia de ordenación, imposición y gestión de tributos. La fijación de la forma de exacción de las contribuciones, rentas e impuestos, para abonar el cupo por cada concepto contributivo y el arbitraje de los medios, en cada localidad, para hacer frente a dicho cupo, exige autonomía fiscal<sup>62</sup> y el ejercicio de la potestad normativa en materia tributaria, que, por tanto, se les reconoce a las diputaciones vascongadas desde el primer Concierto Económico. La Administración del Estado sólo se entiende con las diputaciones y son éstas las que deben realizar las actuaciones necesarias para recaudar, en su respectivo territorio, los recursos para

57 Así resalta también Larrazábal Basáñez (1997), p. 189.

58 *Vid.* Pérez Arraiz (1994), pp. 52-53.

59 Apela, para ello, a la autorización otorgada al Gobierno por la Ley de 21 de julio de 1876. Durante la vigencia del sistema foral anterior a dicha Ley, en las provincias vascongadas no se exigían las mismas contribuciones, arbitrios e impuestos que en las del resto del Estado, lo que se refleja también en la exposición de motivos del RD del 28 de febrero de 1878, que aprueba el primer Concierto Económico (“Sustituidas las contribuciones directas por impuestos indirectos, medio generalmente usado en las provincias –vascongadas...”). Las diputaciones vascas disponen de un auténtico poder tributario propio, mediante el cual pueden obtener recursos excedentarios con los que financiar libremente, una vez pagado el cupo al Estado, nuevas actividades y servicios. *Vid. Facultades de las Diputaciones Vascongadas...*, (1923), cit., pp. 239-240.

60 Para Vicario y Peña (1909), p. 124, este precepto es el fundamento de la autonomía administrativa de las diputaciones vascas.

61 Los impuestos encabezados son aquéllos cuya recaudación se deja a las diputaciones, que se obligan a un pago global por cada concepto encabezado. Sin embargo, los conceptos impositivos que recauda la diputación no tienen por qué coincidir con los encabezados por los que tiene que pagar al Estado. Cada provincia vasca dispone de un sistema fiscal propio y son las diputaciones las que establecen las contribuciones e impuestos que deben pagar los ciudadanos (*vid.* Castaño San José (2005), pp. 46-47; Postigo (1979), p. 41).

62 *Vid.* Pérez Arraiz (1994), p. 50; Sentencia del Tribunal Provincial de lo Contencioso, de 1 de marzo de 1910, confirmada por la STS de 22 de noviembre de 1910. La Real Orden de 16 de abril de 1890 (Estechea y Martínez (1918), pp. 93-94) señala que las diputaciones vascas “son autónomas, y las únicas competentes para resolver todo lo relativo a repartos y cobranza de impuestos en tanto en cuanto no infrinjan las leyes generales de la Nación, lo cual prueba que vienen disfrutando de esta autonomía posteriormente al Real decreto de 1878”.

hacer frente al pago del cupo al Estado. Para ello, aquéllas tienen un amplio margen de disponibilidad en relación con los conceptos contributivos encabezados concertados, pero se deja en manos del Gobierno la posibilidad de tender hacia la uniformidad de figuras tributarias en el conjunto del Estado<sup>63</sup>. El tránsito de un sistema en el que las diputaciones vascas –entonces forales– aportaban donativos voluntarios como contribución a los gastos del Estado, al de conciertos económicos, en el que aquéllas asumían obligaciones pecuniarias permanentes frente al Estado, se había hecho a cambio de otorgar a las diputaciones unas atribuciones especiales para hacer frente a estas obligaciones<sup>64</sup>. El primer Concierto Económico presenta, como características más relevantes: a) su provisionalidad, en el sentido de ser un instrumento de tránsito de una situación de exención tributaria de las provincias vascas a otra de igualdad en el levantamiento de las cargas generales del Estado; y b) la única autonomía que deriva de la misma, para las diputaciones vascas, es la fiscal y se manifiesta en el poder para sustituir impuestos concertados por otros que no estén en pugna con otros impuestos del Estado, ni incidan sobre compromisos contraídos por éste, con otros Estados, en tratados internacionales<sup>65</sup>.

El segundo Concierto Económico, aprobado por Ley de 29 de junio de 1887<sup>66</sup>, ofrece las siguientes novedades reseñables respecto del anterior: ya no presenta carácter de provisionalidad<sup>67</sup> y hace mención expresa a las atribuciones que las diputaciones vascas habían venido disfrutando con posterioridad al Real Decreto de 28 de febrero de 1878<sup>68</sup>. Quedan, pues, ratificadas las atribuciones a las que nos hemos venido refiriendo, entre las que se incluye el establecimiento y regulación de tributos provinciales y municipales<sup>69</sup>.

El siguiente Concierto Económico, aprobado por Real Decreto de 1 de febrero de 1894, además de la mención, en su artículo 14, a la persistencia de todas las atribuciones que vienen ejerciendo las diputaciones provinciales<sup>70</sup>; hace referencia, en su exposición de motivos, al reconocimiento de “la independencia económica y adminis-

63 Vid. art. 9 del RD. de 28 de febrero de 1878.

64 Vid. Medina Guerrero (1991), p. 47.

65 En este sentido, Pérez Arraiz (1994), p. 18. Vid. también Fernández, REDA, nº. 7, p. 518; y Basas Fernández (1985), p. 232.

66 Un análisis interpretativo del art. 14 de esta Ley, que regula el citado Concierto, puede verse en Vicario y Peña (1909), pp. 170 y ss.

67 Por lo que se va consolidando el sistema de conciertos, *vid.*, Postigo (1979), p. 51; Alonso Olea (1995), pp. 163-164.

68 Según Alonso Olea (1995), p. 134, la mención a estas atribuciones, que se dejan indeterminadas, lleva a situaciones de hecho, como la de que las diputaciones no envíen sus cuentas al gobernador (a pesar de los requerimientos de éste) o de que aquéllas aprobaran las cuentas de los ayuntamientos (esta atribución tenía su base legal, como veremos más adelante).

69 Vid. Alonso Olea (1995), p. 384; y actas de las *Sesiones de la Diputación Provincial de Vizcaya durante el ejercicio de 1888-1889* (1889).

70 Un análisis del contenido de este Concierto Económico puede verse en Vicario y Peña (1909), pp. 227 y ss.. Según Alonso Olea (1995), p. 162, en la negociación de este Concierto Económico, las atribuciones económicas y administrativas no fueron objeto de discusión, pues el Ministro de Hacienda ya aclaró que no tenía intención de limitarlas.



trativa de que las Diputaciones de las tres provincias gozaron casi constantemente, y que las Leyes de 29 de agosto de 1882 y 29 de junio de 1887 han reconocido y consagrado<sup>71</sup>. A esta última ya nos hemos referido en el párrafo anterior; la otra es la Ley Provincial, de 29 de agosto de 1882<sup>72</sup>, que, en su disposición transitoria cuarta establece lo siguiente:

“Mientras subsista el concierto económico consignado en el 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 sólo de las atribuciones consignadas en los capítulos VI y X de la presente ley, sino de las que con posterioridad a dicho convenio han venido ejercitando en el orden económico para hacerlo efectivo<sup>73</sup>.”

Las dos leyes que menciona, en su exposición de motivos, el Real Decreto de 1 de febrero de 1894, como fuente jurídica de “la independencia económica y administrativa” de las tres diputaciones vascas, nos llevan a una referencia común: las atribuciones que con posterioridad al Concierto Económico de 28 de febrero de 1878 han venido ejercitando. Lógicamente, debe tratarse de unas atribuciones jurídicas, no ajenas al

71 Alonso Olea (1995), p. 161, señala que esta expresión entrecomillada tiene su origen en el deseo de la Diputación de Álava de disminuir la proporción de la contribución territorial y equilibrar las demás. El Ministro de Hacienda le contestó que, como las provincias vascongadas eran soberanas en materia económica, la misma provincia podía reducir la contribución territorial y aumentar otros impuestos (cita el Acta de la reunión de los comisionados vascos con el Ministro de Hacienda, de 29 de enero de 1894).

72 *Boletín Jurídico-administrativo* Alcubilla, 1882, pp. 680 y ss.

73 Los arts. 10 y 11 del Concierto Económico de 1878 se refieren a la obligación, de las diputaciones vascas, de pagar sus correspondientes cupos. Por otra parte, el capítulo VI (arts. 73 a 91) de la Ley Provincial de 1882 se refiere a las competencias y atribuciones de las diputaciones provinciales, superiores jerárquicos de los ayuntamientos (art. 75). En general, la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882 utiliza un criterio jerarquizado mediante el que las diputaciones se configuran como instituciones intermedias entre el poder municipal y el Estado; diseña un sistema en el que cada institución es controlada por su inmediata superior, a fin de que los poderes del Estado se extiendan por todo el territorio (en este sentido, Castaño San José (2005), p. 65); el capítulo X (arts. 108 a 129), se refiere a los presupuestos y cuentas provinciales. En cualquier caso, ambos capítulos son de aplicación general a las diputaciones provinciales, por lo que no incorporan ninguna particularidad calificable como derecho histórico susceptible de actualización por la vía de la disposición adicional primera de la Constitución. Las atribuciones a las que se refiere el precepto transcrito se anudan a la efectividad del Concierto Económico (elemento teleológico de finalidad que emerge como criterio de delimitación de las mismas); además, se aprecia en el mismo una clara vocación de transitoriedad (“Mientras subsista el concierto...” y limitación de las atribuciones a las de orden económico; restricciones que desaparecen en el art. 14 de la Ley de 29 de junio de 1887, que aprueba el siguiente Concierto Económico (ya referido). Cabría plantearse si el precepto legal reproducido en el texto, juntamente con el art. 14 de la Ley de 29 de junio de 1887, producen la conexión implícita de la potestad tributaria de las diputaciones vascas con la exigencia de reserva de ley del art. 84 de la Constitución española de 1876; pero aquellos preceptos legales no determinan las facultades de las diputaciones vascas en materia de impuestos, como exige el texto constitucional (se remiten a las que han venido ejerciendo, sin desvelarlas), ni fijan los criterios para que los impuestos provinciales y municipales –en las provincias vascongadas– no se hallen en oposición con el sistema tributario del Estado. Así pues, no parece que los susodichos preceptos legales colmen –ni introducen motivación debidamente fundada en esta orientación teleológica–, con las suficientes garantías de seguridad jurídica, las exigencias de la reserva de ley constitucionalmente impuesta.

mundo del Derecho<sup>74</sup>, y especiales, de las que carece la generalidad de las diputaciones provinciales de régimen común, ya que, si fueran aplicables a todas ellas, carecería de sentido la mención específica a la continuidad de su ejercicio por las tres diputaciones vascas. Por otra parte, las facultades que tratamos de desvelar están mencionadas en el Concierto Económico<sup>75</sup>, refieren un ejercicio actual en la fecha del mismo y los antecedentes de los que arrancan las identifican con las que han venido disfrutando desde el inicio del sistema de conciertos económicos, se vinculan a la subsistencia del mismo y al cumplimiento, por las diputaciones vascas, de la obligación de pagar el cupo concertado al Estado. Este razonamiento nos lleva al propio Concierto Económico como fuente de atribuciones de las diputaciones vascas. Ya desde el primero de ellos se les viene reconociendo potestad normativa en materia tributaria, además de las facultades de gestión necesarias para recaudar los impuestos encabezados o concertados (o de los que, en su lugar, perciban). Pocos meses después del primer Concierto Económico, la Real Orden de 8 de junio de 1878<sup>76</sup> adapta el artículo 150 de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877<sup>77</sup> a las provincias vascongadas, atribuyendo a sus diputaciones las siguientes facultades: a) acordar, con carácter ejecutivo, sobre la creación de arbitrios en los pueblos de la provincia y sobre los medios de cubrir los ayuntamientos y las corporaciones provinciales sus atenciones<sup>78</sup>; b) aprobar los presu-

74 No cabe descartar situaciones dudosas motivadas por la inexistencia de un marco jurídico que fijara, con precisión, las competencias de las diputaciones vascas y del Estado. Es posible que aquéllas, aprovechándose de esta indefinición legal, trataran de acumular amplias competencias, aludiendo a que las venían ejerciendo desde la época foral; actitud que incluso podía verse favorecida por una cierta tolerancia, por parte del Estado, que también se beneficiaba de la recepción pacífica de un dinero que antes de establecer el sistema de conciertos económicos no ingresaba en sus arcas (*vid.* en este sentido, Castaño San José (2005), p. 61; y J. y E. Migoya (1910), pp. 9-10).

75 Con idéntica expresión, en el de 1894 y en el de 1906.

76 Estecha y Martínez(1918), p. 70; su antecedente inmediato es la Real Orden de 12 de diciembre de 1877. La Real Orden de 8 de agosto de 1891 (Estecha y Martínez(1918), pp. 82-85) señala que la de 8 de junio de 1878 se dictó “para llevar a efecto la Ley de 21 de julio de 1876 y el Real Decreto de 28 de febrero de 1878, que establecieron un régimen provisional y especial para las tres provincias (vascongadas)”. Vicario y Peña (1909), p. 129, califica la Real Orden de 8 de junio de 1878 como “disposición orgánica fundamental de las atribuciones que las Corporaciones provinciales han seguido ejerciendo...”. *Vid.* también Alzola y Minondo (1910), pp. 219-220.

77 Este precepto –que puede verse en Estecha y Martínez(1918), p. 70– establecía que “... comunicarán los Ayuntamientos al Gobernador el presupuesto aprobado para el solo efecto de que corrija las extralimitaciones legales, si las hubiere”. El contenido de la Real Orden de 8 de junio de 1878 es considerablemente más amplio que el del precepto de la Ley Municipal que adapta (que se limita a la potestad tutelar del gobernador en relación con el presupuesto municipal). Ni la Ley Municipal de 1877 ni la Provincial del mismo año preveían ningún régimen especial para las provincias vascongadas.

78 Los ayuntamientos sólo podían exigir los arbitrios autorizados por la diputación (en este sentido, era claro el art. 1 del Reglamento de arbitrios municipales, aprobado por la Diputación de Vizcaya el 16 de abril de 1891 –puede verse en Vicario y Peña (1903), pp. 240 y ss.–, según el cual “no podrán los Ayuntamientos exigir otros arbitrios que los actualmente establecidos y autorizados por la Excm. Diputación provincial, o que en adelante se establezcan o autoricen en la forma dispuesta por este Reglamento”; y no podían incorporar a sus presupuestos ingresos derivados de otros, como se pone de manifiesto en un dictamen de la Diputación de Bizkaia, de 1899, contenida en la obra anónima *Facultades de las Diputaciones Vascongadas...* (1923), cit., pp. 247 y ss. Las facultades que esta Real Orden atribuye a la diputación, en materia de arbitrios y de recursos de las corporaciones locales en general, no están entre las que el art. 150 de la Ley Municipal de 1877 atribuía al gobernador y exceden de las que éste tenía atribuidas. La competencia relativa a la creación de arbitrios municipales, que se atribuye a las diputaciones vascas, incluye la po-

puestos de los ayuntamientos<sup>79</sup>; y c) el derecho y el deber de obligar a los ayuntamientos a rendirles sus cuentas después de terminado el ejercicio<sup>80</sup>.

La Real Orden de 8 de junio de 1878 tuvo una vida azarosa<sup>81</sup>, pero lo cierto es que no se dejó de aplicar y fue declarada vigente, en su integridad, en aplicación de la

testad reglamentaria, que ya la vienen ejerciendo en virtud del régimen de conciertos. En el plano de la ejecución, se extiende, entre otras, a cuestiones relativas a la autorización para la aplicación y a la recaudación de arbitrios municipales.

79 Que después deberán pasarlos al gobernador provincial, para el solo objeto de que compruebe si se han consignado todos los gastos obligatorios y si la parte de los ingresos está conforme con lo aprobado por la diputación. Del texto del precepto parece deducirse que la facultad que se atribuye a la diputación es de carácter meramente administrativo (*vid.* Memoria que la Diputación de Guipúzcoa eleva al Directorio Militar en 1924, en Postigo (1979), pp. 110 y ss.), consistente en situarse en la posición del gobernador provincial en territorio común. Las diputaciones vascas, para un mejor ejercicio de la atribución –aprobación del presupuesto municipal– que tenían conferida, al amparo de su condición legal de superiores jerárquicos de los municipios, giraban a éstos diversas instrucciones y circulares relativas a la formación y presentación de los presupuestos (algunas de ellas fueron objeto de publicidad oficial, como las Circulares de la Comisión Provincial de Vizcaya, sobre formación de presupuestos ordinarios de los municipios, de 19 de febrero de 1892 –*Boletines Oficiales de la Provincia de Vizcaya* del 20, 23 y 25 del mismo mes y año– y de 1 de marzo de 1894 –idéntico *Boletín Oficial* de 7 de marzo siguiente–), cuyo contenido no permite calificarlos como disposiciones reglamentarias, sino de instrucciones ordenadas a dirigir la actividad de entidades –municipios– entonces jerárquicamente dependientes (una extensa referencia al contenido de las circulares citadas y otras puede verse en Vicario y Peña (1903), pp. 212 y ss.).

80 En el régimen general, de acuerdo con el art. 165 de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, la aprobación de las cuentas municipales, cuando los gastos no excedían de 100.000 pesetas, correspondía al gobernador; si excedían, al Tribunal Mayor de Cuentas del Reino, previo informe del gobernador y de la comisión provincial (órgano de la diputación que resuelve interinamente asuntos encomendados a ésta, cuando, por la urgencia o naturaleza del asunto, no pueda esperarse a la reunión de la diputación, *vid.* arts. 57 y ss. de la Ley Provincial de 2 de octubre de 1877). En el ejercicio de esta facultad de obligar a los ayuntamientos a la rendición de cuentas, las diputaciones vascas remitían a aquéllos diversas circulares dictadas en aplicación de la normativa estatal reguladora de la materia (lógicamente, adaptada las peculiaridades de las provincias vascongadas). La Diputación de Vizcaya incluso compiló en un Reglamento (de 8 de abril de 1892; puede verse su contenido en Vicario de la Peña (1903), pp. 230 y ss) varias de ellas. Este Reglamento, entre otros extremos, enumera las atribuciones concretas que corresponden a la Diputación en el ejercicio del examen y censura de las cuentas municipales, detalla los trámites del procedimiento de examen, así como la formulación del pliego de reparos y la ejecución de los fallos. Por su contenido, tiene básicamente el carácter de un documento ordenador de la tramitación interna del examen de las cuentas anuales de los municipios, pero no está exento de un cierto contenido normativo que no se justifica en base a la mera infraordenación jerárquica de los municipios respecto de las diputaciones. En consecuencia, cabe afirmar que las diputaciones vascas han ejercido la potestad reglamentaria en materia de rendición de cuentas municipales, en base a las atribuciones que les confería la Real Orden de 8 de junio de 1878 (que no recoge expresamente aquella potestad); ejercicio facilitado, sin duda, por la relación legal de jerarquía a que estaban sometidos los municipios respecto de las diputaciones provinciales (la monografía anónima *Facultades de orden económico y de orden administrativo que vienen ejerciendo las diputaciones vascongadas. Su fundamento y antecedentes que comprueban su ejercicio. Recapitulación de las mismas y de las disposiciones que las han ratificado y confirmado* (1923), p. 133, se refiere también al ejercicio de la citada potestad: “... a las Diputaciones Vascongadas corresponde ante todo publicar los oportunos Reglamentos y Circulares que regulen la confección y aprobación de los Presupuestos y Cuentas –de los ayuntamientos– en cuanto al fondo y a la forma, y de ello han hecho uso en todo tiempo y sin contradicción”).

81 La Real Orden Circular de 9 de octubre de 1880 –Estecha y Martínez(1918), pp. 73-74– la declara derogada (señala que fue “dictada por exigencia de las circunstancias y para acudir a necesidades del momento”) y dispone que las Leyes Provincial y Municipal vigentes sean aplicadas, en toda su integridad, en las tres provincias vascongadas. Sin embargo, la Real Orden de 13 de diciembre de 1882 –Estecha y Martí-

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 éste a la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882 y la interpretación de la disposición transitoria cuarta de ésta 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 éstas, además de las contenidas en el propio Concierto Económico, las que refiere la disposición adicional tercera del Concierto Económico, mediante su remisión al artículo 15 del Real Decreto de 13 diciembre de 1906<sup>82</sup>, las cuales; “en virtud del proceso de actualización 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 149.1.18ª de la Constitución”. Las citadas atribuciones pueden clasificarse básicamente en los siguientes tres bloques: a) la tutela financiera de los municipios y demás entidades locales<sup>83</sup>; 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”. Veamos ahora, por separado, las posibilidades de actualización de cada una de estas atribuciones.

## VII. LA ACTUALIZACIÓN DE LAS FACULTADES DE TUTELA FINANCIERA SOBRE LOS MUNICIPIOS

En el Derecho Administrativo, el concepto de tutela se concibe como una 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 aquélla, 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 oportu-

---

nez (1918), pp. 79-82– (notificada al Gobernador y a la Diputación de Vizcaya, pues recae en un expediente incoado por ésta) interpreta la disposición transitoria cuarta de la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882 (antes transcrita), en el sentido de que las diputaciones vascas “han de entender, mientras subsista el Concierto económico consignado en el Real decreto de 28 de febrero de 1878, en el examen y aprobación de los presupuestos y cuentas municipales de los pueblos respectivos, pero con estricta sujeción a los números 3 y 4 de la Real Orden de 8 de junio de 1878”.

82 Ratifican este criterio la STS de 23 de octubre de 1917 y otras posteriores, como la STS de 28 de octubre de 1931, según las cuales, el régimen especial que consagra las facultades privativas que las diputaciones vascas vienen ejerciendo, en el orden económico y administrativo (“entre las cuales, como la más fundamental, figura la referente a la creación y reglamentación de los arbitrios, las contribuciones e impuestos necesarios para cubrir sus atenciones y cumplir los deberes que esos Conciertos les imponen”), es el reconocido a las provincias vascongadas por la Ley de 21 de julio de 1876 y regulado por disposiciones ulteriores, como la transitoria cuarta de la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882, los Conciertos Económicos (el entonces vigente, aprobado por RD. de 13 de diciembre de 1906), las Reales Órdenes de 8 de junio de 1878 y 8 de agosto de 1891.

83 Así las calificaban Gascue (1919), p. 11; y Alzola y Minondo (1910), pp. 264 y ss.

nidad, que se actúan a través de autorizaciones, aprobaciones, suspensiones, resolución de recursos, etc). La tutela opera en el ámbito administrativo y habilita a la tutelante para realizar actos de ejecución que se proyectan sobre las tuteladas<sup>84</sup>. Puede presentar una gran cantidad de variantes. Las que nos ocupan en esta sede se refieren a las relaciones entre Administraciones de distinto nivel territorial. Las facultades que la Real Orden de 8 de junio de 1878 atribuye a las diputaciones vascas son, entre otras, la autorización de arbitrios y otros recursos de las haciendas locales<sup>85</sup>, aprobación previa de tarifas y la aprobación de los presupuestos y cuentas anuales de los ayuntamientos.

El arbitrio era un tipo de exacción municipal<sup>86</sup> que dejó de tener vigencia<sup>87</sup>. La autorización superior para su imposición no puede aplicarse actualmente a los tributos locales. Los municipios tienen autonomía para la imposición y ordenación de los mismos, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación reguladora de las haciendas locales<sup>88</sup>. Por otra parte, los recursos de los municipios (“los medios de cubrir los Ayuntamientos... sus atenciones”) están legalmente establecidos<sup>89</sup>. La aplicación de éstos no requiere acuerdo ejecutivo (de autorización) de ninguna Administración de tutela, salvo en determinados supuestos de enajenaciones de bienes, para obtener ingresos patrimoniales, y de acceso al crédito por encima del techo normal de endeudamiento, en el exterior o mediante apelación al crédito público<sup>90</sup>.

84 El concepto de tutela administrativa, como instrumento en las relaciones de derecho público, es suficientemente conocido y no tiene más interés incidir en él, por lo que nos remitimos a Manuales clásicos de Derecho Administrativo, como García-Trevijano Fus (1971), pp. 426 y ss.; Entrena Cuesta (1983), pp. 39 y ss. En la jurisprudencia contencioso-administrativa, *vid.* SS.TS de 20 de octubre de 1975 y 3 de abril de 1990.

85 El art. 137 de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877 establecía las reglas para la autorización de los arbitrios e impuestos; competencia de la Administración central para los municipios del territorio común.

86 En la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877 el arbitrio podía ser considerado como un concepto cercano al actual de tributo (*vid.* arts. 136 y 137); sin embargo, con la delimitación legal de los distintos tipos de tributos fue adquiriendo un carácter residual.

87 El Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (TRLR), aprobado por Relegislativo 781/1986, de 18 de abril (*vid.* art. 390) utilizaba indistintamente las expresiones “tributos con fines no fiscales” y “arbitrios con fines no fiscales”; pero como recursos distintos de los impuestos, tasas y contribuciones especiales (*vid.* art. 197). La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, ya no lo cita entre los recursos de las haciendas locales y tampoco el actualmente vigente TRLHL.

88 Art. 106 de la Ley 7/1985 y TRLHL. Actualmente, éste establece tres impuestos de exigencia obligatoria para los municipios (art. 59 del TRLHL); el establecimiento y exigencia del resto de los tributos depende exclusivamente de los ayuntamientos (sin necesidad de autorización de los actos de aplicación ni de las ordenanzas municipales reguladoras de los tributos locales, por parte de otra instancia de poder), de acuerdo con el principio de autonomía municipal (*vid.* STC 233/1999 y la jurisprudencia que cita; así como la STS de 3 de abril de 1990, según la cual la intervención administrativa externa, para conocer en lo referente a materias de aplicación y efectividad de tributos municipales, es contraria a la autonomía municipal reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución).

89 Art. 2 del TRLHL.

90 *Vid.* SS.TC 4/1981, 56/1983 y 233/1999; y, en la legislación actualmente vigente, art. 53 TRLHL. Respecto de la autorización para enajenar bienes patrimoniales cuyo valor exceda de un determinado porcentaje de los recursos presupuestarios de la entidad, art. 79 TRRL (1986) y art. 109 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

La facultad de aprobar el presupuesto municipal corresponde al propio ayuntamiento<sup>91</sup>, sin necesidad de ningún otro acto aprobatorio, confirmatorio o de ratificación de otra instancia administrativa de ámbito territorial superior. El TC considera que la privación, al ayuntamiento, de dicha facultad decisoria fundamental, sin la que no cabría hablar de autonomía municipal, es contraria a la autonomía local consagrada en los artículos 140 y siguientes de la Constitución<sup>92</sup>. La aprobación por el ayuntamiento de su cuenta general, una vez terminado el ejercicio, es otra facultad que tiene el mismo fundamento en los artículos 140 y 142 de la Constitución (actualmente, sólo está obligado a rendir la cuenta anual, debidamente aprobada, al Tribunal de Cuentas<sup>93</sup>).

De lo expuesto se deduce que las facultades de tutela financiera –de carácter ejecutivo– que el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 podía atribuir a las diputaciones vascas, en relación con los municipios de su respectivo territorio histórico, son, con las excepciones señaladas, contrarias a la autonomía municipal constitucionalmente garantizada y no cabe su actualización en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía.

## VIII. LA ACTUALIZACIÓN DE LA POTESTAD TRIBUTARIA

Del proceso de actualización de las facultades que el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 (en relación con las Reales Órdenes de 8 de junio de 1878 y 8 de agosto de 1891 y el propio Concierto Económico de 1906) reconoció a las diputaciones forales vascas, en el orden económico y administrativo, emerge un título competencial en materia de tributos y otros recursos de las haciendas locales, que incluye potestades normativas. Efectivamente, la competencia para la adopción de acuerdos relativos a la creación de arbitrios municipales comprende la potestad reglamentaria de ordenación de los mismos, que, por otra parte, fue reconocida en los sucesivos Concierdos Económicos<sup>94</sup>. Como hemos visto, desde el primero, de 28 de

91 En virtud del art. 169 del TRLHL.

92 *Vid.* SS. TC 237/1992 y 109/1998, entre otras. El criterio es aplicable tanto a las provincias como a los municipios. En el mismo sentido la STS 3 de abril de 1990, según la cual, la autonomía municipal que proclama el art. 140 de la Constitución “es incompatible con una intervención de la Administración –expresión en la que incluye tanto la estatal como la autonómica y foral– mediante la cual se apruebe o rechace un acuerdo de una Corporación Local mediante el que se apruebe un presupuesto, imponga un tributo o se apruebe o modifique una Ordenanza fiscal”.

93 Arts. 212 y 223 del TRLHL.

94 *Vid.*, entre otras, la STS de 23 de octubre de 1917, apoyándose precisamente en la Real Orden de 8 de junio de 1878 y Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, y así lo entienden también las diputaciones, que aprueban reglamentos de arbitrios (sobre el contenido y carácter detallado de estos reglamentos, las potestades que se reserva la Diputación –se refiere a la de Bizkaia–, que incluye la autorización de impuestos y arbitrios y la aprobación previa de las tarifas y reglamentos municipales, para su aplicación, *vid.* Alonso Olea (1995), pp. 390-391; Vicario y Peña (1903), pp. 240 y ss., expone detalladamente la reglamentación vizcaína reguladora de la exacción de arbitrios e impuestos municipales, vigente en 1903; y Alzola y Minondo (1910), pp. 268 y ss., reproduce parte del contenido del Reglamento para la imposición y recaudación de

febrero de 1878, se prevé que las diputaciones vascongadas puedan regular –y éstas ejercen la facultad–, de manera diferente, los tributos, contribuciones y arbitrios que no tengan la consideración de propios del Estado (cuya administración se reserva éste)<sup>95</sup>. Ahora bien, la regulación emanada de dichas diputaciones debía sujetarse, salvando las especialidades previstas en el régimen de concierto económico, a la legislación –estatal– reguladora de los ingresos municipales, contenida, en 1906, en la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877<sup>96</sup>. La competencia normativa que, respecto de

los arbitrios municipales en la provincia de Vizcaya, aprobado por la Diputación el 27 de febrero de 1899) y envían circulares a los ayuntamientos, como la de 9 de diciembre de 1905, de la Diputación de Vizcaya, que concede a todos los ayuntamientos de la provincia “el derecho de imponer a sus administrados todos los arbitrios, recargos y tributos que puedan imponer los demás Municipios de la Nación, según las leyes generales del Reino, hasta el límite que las mismas consientan y en la forma y condiciones preceptuadas en esas leyes, estableciendo o imponiendo cuando se trate de recargos que la Diputación cobre, todas las contribuciones sujetas a recargo que tiene derecho a imponer” (Estecha y Martínez (1918), p. 113). En MIGOYA (1910), tomo I, pp. 79 y ss., puede verse el Reglamento para la imposición y cobranza de la contribución industrial, y en el tomo II, pp. 5 ss., el Reglamento provincial para el repartimiento y administración de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, aprobadas, ambas, por la Diputación de Vizcaya, el 15 de diciembre de 1908. En la Memoria elevada al Directorio Militar, por la Diputación de Gipuzkoa, en 1924, refiriéndose a las atribuciones de ésta, se cita “la reglamentación de las exacciones” (vid. Postigo (1979), p. 112). Así señala también el dictamen de la Diputación de Bizkaia contenido en *Facultades de las Diputaciones Vascongadas...* (1923), cit., pp. 247 y ss., según el cual, las diputaciones vascas están facultadas para “establecer la clase de recursos que pueden arbitrarse para atender a las necesidades provinciales y locales, y formar reglamentos o dictar acuerdos encaminados a la gestión y realización de aquellos; de ahí que tenga la Diputación de Vizcaya Reglamento para la percepción de impuestos provinciales de consumo, de Derechos Reales, de carruajes y caballerías de lujo, de creación y realización de impuestos municipales, etc.” (p. 264; no cita potestad reglamentaria en materia de recursos distintos de los tributarios).

95 Ya a principios del siglo pasado, algunos ayuntamientos vizcaínos mostraban sus reticencias frente a la actitud de la Diputación; vid. Informe del Excmo. Ayuntamiento de Bilbao, aprobado el 17 de octubre de 1913, *Información sobre la Hacienda provincial*, pp. 13 y ss.

96 La cuestión no estuvo exenta de debate. Vid. Migoya (1910), tomo I, pp. 2 y ss.; Gascue (1919), pp. 10-11; Dictamen de la Diputación de Bizkaia contenido las pp. 247 y ss. de *Facultades de las Diputaciones Vascongadas...* (1923), cit., esp. pp. 264 y ss.; Zabala y Allende (1927), pp. 64 y ss. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Central de lo Contencioso, de 16 de junio de 1898 (Vicario y Peña (1902), pp. 192-195) señala: “...la cuestión quedó... resuelta por el auto dictado por este Tribunal en 9 de Diciembre de 1895... no ofrece lugar a duda, y esto con vista de los artículos 3º y 84 de la Ley Fundamental del Estado, de la Real Orden de 8 de junio de 1878, aclarada por la de 8 de agosto de 1891, y de la disposición 4ª transitoria de la Ley provincial, que en dichas provincias rigen, en esta materia, tanto los preceptos de esta última Ley, como los de la municipal vigente, ...no se trata de facultades puramente discrecionales de las Diputaciones provinciales, sino de materia reglada por la Ley municipal...”; “con carácter general... son aplicables a Vizcaya las Leyes del Reino, salvo cuando se trate de excepciones taxativamente declaradas, como sucede en lo relativo al concierto económico y a las facultades que respecto del mismo fueron reconocidas en las Reales Órdenes de 13 de diciembre de 1882, 8 de agosto de 1891 y 8 de marzo de 1892, en armonía con lo establecido en la cuarta disposición transitoria de la Ley provincial”. La STS de 22 de noviembre de 1928 acoge al criterio de que “las atribuciones de las Diputaciones vascongadas acerca de la creación de arbitrios no implican la existencia a su favor de facultades discrecionales, sino regladas por las leyes Provincial y Municipal”. Por tanto, la competencia de las diputaciones vascas debe ser ejercida en el marco de la Ley Municipal, con la salvedad de las excepciones legalmente previstas (particularmente, en el Concierto Económico, que permite la aplicación, con normativa propia, de arbitrios e impuestos distintos de los del régimen común). Castaño San José (2005), p. 62, señala que, por ser una obviedad, no se recoge expresamente, en los preceptos del Concierto Económico, que las contribuciones e impuestos que establezcan las diputaciones vascas deben ajustarse a los preceptos generales del Estado, por imperativo del art. 84 de la Constitución entonces vigente de 1876. Olabarri Gortazar y Arana Pérez (1988), pp. 118-119, consideran que el poder tributario de las diputaciones vascas está sujeta a una serie de limitaciones, que se van incorporando progre-

los tributos concertados, ejercen actualmente los órganos forales de los territorios históricos, de acuerdo con el Concierto Económico vigente, puede considerarse como una actualización de aquella competencia histórica. Esta actualización permite a los territorios históricos regular, mediante normas forales –de carácter reglamentario–, la materia tributaria, que en territorio común está reservada a ley; es decir, que el derecho histórico tiene un significado tan cualificado que –en su versión actual– faculta a los órganos forales para aprobar normas directamente ordenadas a la Constitución y al Estatuto de Autonomía y con una capacidad normativa equiparable a la del legislador estatal<sup>97</sup>. Por otra parte, la competencia foral para la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales supone el reconocimiento de una excepción a la competencia exclusiva estatal sobre la hacienda general (artículo 149.1.14ª de la Constitución)<sup>98</sup>, que el Estado sigue ejerciendo en territorio común. Así pues, la actualización de este derecho histórico se ha producido en unos términos que los territorios forales han rebasado los límites competenciales marcados por las competencias exclusivas estatales del artículo 149.1 de la Constitución, lo que revela la alta potencialidad de la disposición adicional primera de ésta como fuente de atribución competencial. Esto no excluye que el ejercicio de la potestad tributaria foral esté sometido al resto de la legislación, no afectada por las especialidades expresamente previstas en el Concierto Económico; ni que el mismo legislador estatal, al delimitar los términos de la actualización, pueda establecer determinados límites a la potestad normativa foral en materia de tributos locales, como las derivadas de la atención a la estructura general establecida para el sistema tributario local de régimen común; de la prohibición del establecimiento de figuras impositivas de naturaleza indirecta, distintas de las de régimen común, cuyo rendimiento pueda ser objeto de traslación o repercusión fuera del territorio del País Vasco<sup>99</sup>; y de otros principios contenidos en el propio Concierto Económico.

## IX. LA ACTUALIZACIÓN DE FACULTADES RELATIVAS A OTROS RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES

El ordinal 1º de la Real Orden de 8 de junio de 1878 atribuye a las diputaciones vascas la facultad de adoptar acuerdos relativos no sólo a la creación de arbitrios, sino también “relativos a los medios de cubrir los Ayuntamientos... sus atenciones”. Esta expresión comprende los recursos, en general, de los municipios<sup>100</sup>, sin distinción, respecto de los tributarios, a efectos del *quantum* de potestades de las diputa-

sivamente a los textos de los sucesivos conciertos económicos, disposiciones y sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa.

<sup>97</sup> En este sentido, STS de 3 de mayo de 2001.

<sup>98</sup> La potestad normativa del Estado para la creación y regulación de tributos propios de las entidades locales tiene su anclaje constitucional en el art. 149.1.14ª de la Constitución (*vid.* SS. TC 233/1999 y 184/2011).

<sup>99</sup> *Vid.* art. 42 del Concierto Económico actualmente vigente.

<sup>100</sup> *Vid.* las Reales Órdenes de 30 de abril de 1880, 29 de septiembre de 1889, 16 de septiembre de 1892, y 19 de agosto de 1893.



ciones<sup>101</sup>. Sin embargo, los sucesivos Conciertos Económicos no hacen referencia a estas potestades en relación con los no tributarios<sup>102</sup>.

En 1878, al igual que en 1906, la tipología de los ingresos municipales difería sensiblemente de la actual<sup>103</sup>. Por otra parte, la Real Orden de 8 de agosto de 1891 sometía a los ayuntamientos vascos (al igual que a las propias diputaciones) a la aprobación previa del Gobierno del Estado para obtener ingresos procedentes de la enajenación de bienes, derechos reales y títulos de deuda pública, así como de la contratación de empréstitos; aprobación que se anuda a “los intereses permanentes y las obligaciones generales del Estado”. Las diputaciones vascas ejercían sus potestades normativas y ejecutivas en el marco de la legislación de régimen local vigente en cada momento<sup>104</sup>; y –como hemos dicho– estaban vinculadas al cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud del Concierto Económico, cuyo contenido se restringía al ámbito tributario. Bajo estas coordenadas, el margen de disponibilidad que quedaba a las diputaciones vascas, en materia de ingresos municipales de carácter no tributario, era muy limitado, tanto en lo relativo a las actuaciones de tutela, como en el aspecto normativo. No conocemos disposiciones reglamentarias –en sentido estricto– aprobadas por las diputaciones vascas, para regular el régimen jurídico de ingresos municipales distintos de los tributarios<sup>105</sup>; sin embargo, en su condición –ya referida– de superiores jerárquicos de los ayuntamientos, remitían circulares ordenadas a dirigir la actividad municipal en la recaudación de ingresos no tributarios, con un contenido normativo<sup>106</sup>. Lo expuesto revela que los derechos históricos vinculados a

101 De acuerdo con la Real Orden de 29 de septiembre de 1889 –Estechea y Martínez(1918), pp. 92-93–, las diputaciones vascongadas “son las llamadas a determinar y conocer toda clase de asuntos que se refieran al orden, forma y cobranza de toda clase de impuestos y arbitrios, así como en lo relativo a la hacienda de los municipios, siempre que no se infrinjan o vulneren de manera manifiesta las leyes generales de la Nación”. La Real Orden de 31 de julio de 1892 –Estechea y Martínez (1935), pp. 141-146–, establece que la autorización a un ayuntamiento –en este caso, el de Erandio– para arrendamiento de cantera a un particular, es competencia de la Diputación, de acuerdo con el art. 1 de la Real Orden de 8 de junio de 1878, puesto que del arrendamiento obtiene aquél medios de cubrir los gastos en sus presupuestos; *vid.* también Olabarri Gortazar y Arana Pérez (1988), p. 121.

102 Medina Guerrero (1991), p. 78, señala esta circunstancia.

103 *Id.* art. 136 de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, que tipificaba, además de los arbitrios e impuestos, diversos ingresos patrimoniales, aprovechamientos de policía urbana y rural, multas y un repartimiento general entre los vecinos. Sobre el régimen de ingresos de los municipios de las provincias vascongadas y Navarra, durante la vigencia de la Ley Municipal de 1877, puede verse Artola (1920), pp. 115 y ss.; y González de Suso (1920), pp. 167-187.

104 La misma Real Orden de 8 de agosto de 1891, se remite al art. 85 de la Ley Municipal y al párrafo 2º del 77 de la Ley Provincial, entonces vigentes.

105 Es claro que en lo relativo a empréstitos municipales no existe ninguna especialidad que aparte a las provincias vascas del régimen común; *vid.* en este sentido, Olabarri Gortazar y Arana Pérez (1988), p. 131, citando la Real Orden de 12 de julio de 1891 (puede verse en Estechea y Martínez(1918), pp. 135-136).

106 Así, la Circular de la Diputación de Vizcaya, de 16 de diciembre de 1889 (puede verse en Vicario y Peña (1903), pp. 224-225; y referida también en *Sesiones de la Diputación Provincial de Vizcaya (1891-1892)*, p. 31), contiene disposiciones reguladoras de la exigencia de repartimientos vecinales por parte de los ayuntamientos vizcaínos, en desarrollo del art. 138 de la Ley Municipal de 1877, entonces vigente; así como del régimen de recursos que protegía a los vecinos que se sintieran agraviados (el contenido de la Circular rebasa el propio de una actuación administrativa ordenada a dirigir la actividad municipal, basada en una mera relación jerárquica).

la competencia que, en su momento, tuvieron atribuida las diputaciones vascas en relación con los recursos municipales distintos de los tributarios (“medios de cubrir los Ayuntamientos... sus atenciones”) no están delimitadas con la seguridad y certeza suficientes para su actualización directa o automática por la vía de la remisión al artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906. Además, el elemento teleológico presente en la atribución de las citadas facultades; es decir, su vinculación al cumplimiento de las obligaciones asumidas, frente al Estado, en virtud del Concierto Económico, restringen, aún más, las posibilidades de extensión a otros ingresos municipales. Estas obligaciones se reconducen, básicamente, al pago del cupo acordado; y, tanto en 1878 como en 1906, parte de los ingresos de las diputaciones vascas procedía de los repartimientos y derramas que exigían a los municipios<sup>107</sup>. Parece lógico que, en esta situación, las diputaciones vascas necesitaran y exigieran al Estado atribuciones especiales para controlar los ingresos, presupuestos y cuentas municipales. Ésta es la *ratio* de las atribuciones que se les otorgaron en virtud de la Real Orden de 8 de junio de 1878; *ratio* que ha decaído por la sencilla razón de que entre los ingresos de las diputaciones no se computan transferencias procedentes de los ayuntamientos. Actualmente, el flujo de fondos es el inverso: son las diputaciones forales las que financian los municipios y demás entidades locales. Los territorios históricos pueden asumir la titularidad de competencias relativas a la financiación de los municipios, por vía distinta de los tributos locales; pero, para ello, precisan de la correspondiente atribución legal. En este sentido, el artículo 37.3.d) del Estatuto de Autonomía atribuye, a los territorios históricos, la competencia exclusiva –que incluye potestades normativas y ejecutivas– en materia de bienes municipales de todo tipo; y, con ello, para regular el régimen jurídico de los ingresos procedentes de los bienes patrimoniales. Del mismo modo, el artículo 46 del Concierto Económico de 1981 les atribuyó el régimen de la participación municipal en la recaudación por tributos concertados.

Así pues, la disposición adicional tercera del Concierto Económico vigente no parece reunir los requisitos de certeza y seguridad necesarios para operar directamente como título atributivo –vía actualización– de competencias concretas de los territorios históricos, en materia de recursos de las entidades locales, puesto que su remisión al artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 no permite identificarlas con la debida nitidez<sup>108</sup>. Ahora bien, constituye un indudable límite, especialmente para el legislador autonómico, que no podrá privar a los órganos forales de los territorios históricos de la imagen identificable que tradicionalmente han ostentado

107 Una ilustrativa polémica sobre la conveniencia o no de que la Diputación de Vizcaya suscriba un convenio con los municipios de su ámbito territorial, para que sean éstos los que recauden los tributos y nutran las arcas de la Diputación mediante la aportación de los contingentes que se establezcan (recaudación de base municipal), puede verse en Arana (1908).

108 Las SS.TS de 10 y 24 de noviembre de 1999 señalan que el proceso de delimitación de las competencias derivadas de derechos históricos sujetos a actualización, que, “en ocasiones puede exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos... requiere algo más que menciones imprecisas o citas fragmentarias”. Además, la actualización de los derechos históricos a que se refiere esta disposición está sujeta –expresamente– a la condición de su compatibilidad con las bases estatales dictadas al amparo del art. 149.1.18ª de la Constitución.

éstos, en relación con los ingresos municipales. En el apartado siguiente delimitaremos, algo más, el alcance de esta garantía institucional.

## **X. LAS ATRIBUCIONES DE LAS DIPUTACIONES VASCAS, RELATIVAS AL RÉGIMEN ECONÓMICO Y ADMINISTRATIVO DE LOS MUNICIPIOS, EN LA LEGISLACIÓN POSTERIOR A 1906**

La legislación posterior al Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 protege también regímenes tributarios especiales de las provincias vascas en materia de las exacciones municipales<sup>109</sup>. El Estatuto Municipal, de 8 de marzo de 1924 se aplica en estas provincias como en las restantes de España, en todo lo que no se oponga a las especialidades de carácter económico y administrativo que caracterizan el régimen de aquéllas<sup>110</sup>. El Real Decreto de 21 de octubre de 1924, de adaptación del Estatuto Municipal de 1924 a las provincias vascongadas, trata de clarificar los regímenes especiales de estas provincias, ordenarlos de una manera sistemática y recoger, en un texto normativo, las facultades o atribuciones que, en el orden económico y administrativo, se venían reconociendo, hasta entonces de un modo genérico e indeterminado, a las diputaciones vascas. Recoge diversas especialidades de carácter administrativo consistentes en el protagonismo de éstas en el ejercicio de facultades de tutela sobre los municipios (aprobación de presupuestos y cuentas, entre otras) que en territorio común eran ejercidas por los órganos de la Administración del Estado. En materia de recursos de la hacienda municipal, el régimen especial sólo es aplicable a las exacciones o arbitrios municipales, en relación con las cuales se atribuye, a las diputaciones vascas, incluso la potestad de no aplicar las que en lo sucesivo conceda el Estado a los ayuntamientos de régimen común, si las mismas se hallan en pugna con aquel régimen especial<sup>111</sup>. El régimen de acceso al crédito, de los municipios vascos, es el general regulado en los artículos 539 a 545 del Estatuto Municipal<sup>112</sup>.

Las diversas disposiciones legales y reglamentarias que se van aprobando en los años sucesivos siguen el criterio de respetar las facultades que les concede, a las diputaciones vascas, su régimen especial de concierto económico con el Estado, sin que les sean de aplicación los preceptos de la legislación general que entrañen alteración de su especial régimen tributario<sup>113</sup>. La facultad, de las diputaciones vascas, de

109 *Vid.* Ley de 12 de junio de 1911, sobre supresión gradual del impuesto municipal de consumos., desarrollado por Reglamento de 29 de junio del mismo año (las disposiciones normativas que se citan en este apartado son fácilmente localizables, por su fecha y numeración, en las colecciones legislativas Alcobilla o Aranzadi, por lo que, en aras a una más ágil exposición, omitimos una referencia más detallada sobre las mismas).

110 *Vid.* disposición transitoria vigesimosexta del Estatuto Municipal y la Real Orden de 14 de abril de 1924, sobre aplicación de dicho Estatuto en las provincias vascongadas, que prevé la armonización de su régimen económico-administrativo con la autonomía concedida a todos los ayuntamientos de la Nación.

111 Art. 6 del RD. de 21 de octubre de 1924.

112 *Vid.* art. 10 del RD. de 21 de octubre de 1924.

113 *Vid.* disposición transitoria undécima del Estatuto Provincial, aprobado por Real Decreto-ley de 20 de marzo de 1925; RD. de 9 de junio de 1925, por el que se aprueban las Bases para el nuevo Concierto

establecer su propio sistema tributario, que incluye los tributos concertados, desplaza la aplicación del régimen tributario general<sup>114</sup>.

El Decreto-ley de 23 de junio de 1937 deja sin efecto, para Gipuzkoa y Bizkaia, el Concierto Económico entonces vigente, que subsiste, en toda su integridad, para la provincia de Álava; y la Diputación de ésta sigue investida de todas las facultades que aquél le reconoce. Se abre un período temporal en el que las especialidades de carácter económico y administrativo, que históricamente se venían reconociendo a las provincias vascongadas, sólo tienen continuidad en la de Álava<sup>115</sup>. La legislación que sigue es respetuosa con el régimen especial alavés<sup>116</sup>. Las facultades o competencias que viene ejerciendo la Diputación de Álava, en virtud de su especial régimen económico-administrativo en materia municipal, son objeto de ordenación, sistematización, clarificación y actualización en virtud del Decreto-ley de 10 de agosto de 1954, que le reconoce, entre otras, las siguientes: a) establecer y autorizar arbitrios e impuestos de carácter provincial y municipal que estime procedentes,<sup>117</sup>; b) organizar los servicios de recaudación, inspección de rentas y exacciones; intervención en la gestión económica y cuantos otros servicios se relacionen con dicha materia; c) conceder a las entidades locales alavesas los beneficios fiscales, exenciones y participaciones que juzgue pertinentes respecto a los tributos concertados; d) autorizar a los ayuntamientos y juntas vecinales el uso de los recursos que señala el Reglamento de Haciendas Locales; e) autorizar a los Ayuntamientos la imposición y efectividad de las exacciones municipales que en lo sucesivo conceda el Estado a los ayuntamientos de régimen común (las cuales serán aplicables en Álava, salvo que la Diputación declare

---

Económico con las Provincias Vascongadas, con referencia a la subsistencia de las facultades a que se refiere el art. 15 RD. 13 de diciembre de 1906.

114 El artículo 48 del Reglamento de dicho Concierto Económico, aprobado por Real Decreto de 24 de diciembre de 1926 (completado por Decreto de 9 de mayo de 1942), reitera dicha facultad y reconoce a las diputaciones vascongadas el derecho a establecer el sistema tributario que estimen procedente, con la limitación de que no adopten disposición alguna en contradicción con los pactos internacionales suscritos por España, ni se refiera a las contribuciones, rentas o impuestos cuya administración se reserva al Estado. *Vid.* también Decreto de 21 de abril de 1931, sobre organización de las Comisiones Gestoras de las Diputaciones Vascongadas y de Navarra; y disposición transitoria 11 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935. La STS de 28 de octubre de 1931 se refiere a las amplias facultades que, en virtud del Concierto Económico, citado, corresponden a las diputaciones provinciales vascongadas “para regular normativamente su régimen fiscal...”; y la STS de 7 de junio de 1935 señala que “constituidas las Diputaciones provinciales... en todo el territorio nacional y atribuidos a ellas idénticos deberes y facultades, es innegable que cuanto constituye excepción a esta regla general ha de estar consignado expresamente en alguna disposición con fuerza de obligar”.

115 El Decreto de 29 de febrero de 1952, por el que se aprueba el nuevo Concierto Económico con la Diputación de Álava, mantiene, para esta Diputación, las facultades del régimen concertado, incluyendo la mención a las de orden económico y administrativo que refiere el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906.

116 *Vid.* art. 208 del Texto Articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, aprobado por Decreto de 16 de diciembre de 1950 (incorporado con el mismo número de artículo, al Texto Refundido de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 –TRRL–); disposición adicional 3ª del Reglamento de Haciendas Locales, aprobado por Decreto de 4 de agosto de 1952.

117 Siempre que no se hallen en contradicción con los pactos internacionales de España con las naciones extranjeras, ni se refieran a contribuciones, rentas o impuestos cuya administración se reserva el Estado.

que son contrarias con su régimen económico y administrativo); f) conceder a los ayuntamientos y juntas vecinales ayudas para que realicen obras y cooperar a la efectividad de los servicios municipales, mediante subvenciones, exacciones u otros auxilios financieros y técnicos; g) las funciones atribuidas al Ministerio de Hacienda respecto a la aprobación de presupuestos y cuentas, imposición y ordenación de exacciones y procedimientos económico-administrativos; salvo los presupuestos municipales extraordinarios dotados total o parcialmente con operaciones de crédito, cuya aprobación corresponde al Ministerio de Hacienda, previo informe de la Diputación de Álava. Salvando las especialidades previstas en las normas del Decreto-ley, son de aplicación a las corporaciones locales alavesas las disposiciones legales y reglamentarias que regulan, con carácter general, las haciendas locales. En materia de crédito local, se aplica en Álava la normativa general, con las salvedades de que los ayuntamientos alaveses se dirigen al Ministerio de Hacienda por conducto de la Diputación (y con informe de ésta) y que las funciones atribuidas al delegado de hacienda las ejerce la Diputación<sup>118</sup>.

La Ley 85/1962, de 24 de diciembre, sobre Reforma de las Haciendas Municipales, que modifica sustancialmente la imposición municipal y crea el Fondo Nacional de Haciendas Locales, no es aplicable en Álava, que sigue rigiéndose por su régimen especial<sup>119</sup>. La Diputación de Álava, por Acuerdo de 31 de diciembre de 1962<sup>120</sup>, crea un Fondo propio para las haciendas locales alavesas, destinado a compensar las minoraciones de ingresos que pudieran producirse, en los ayuntamientos alaveses, como consecuencia de las reformas introducidas por el citado acuerdo<sup>121</sup>. El mismo criterio se sigue en relación con la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen Local<sup>122</sup>, que modifica el régimen de financiación municipal y regula el régimen de organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Haciendas Locales, creado por la Ley 85/1962. La Ley 48/1966 tampoco es aplicable en Álava, que ya dispone de su propio Fondo, así como de las competencias necesarias para hacer las adaptaciones precisas en su sistema tributario. El legislador estatal de régimen local

118 Vid. art. 8 del Decreto-ley de 10 de agosto de 1954. Asimismo, las enajenaciones de bienes de los ayuntamientos y juntas vecinales de Álava quedan sujetas a las mismas normas que las de régimen común, con la salvedad de que las peticiones y autorizaciones precisas serán solicitadas por medio de la Diputación y con informe de ésta (art. 10 del Decreto-ley de 10 de agosto de 1954).

119 Así lo establece disposición final 2ª de la Ley 85/1962.

120 Puede verse en el BOP de 31 de diciembre de 1962. El Acuerdo aclara, en su exposición de motivos, que, aunque la Ley 85/1962 no es aplicable en Álava, la Diputación, voluntariamente, procura atemperar “su política fiscal y la de los Ayuntamientos alaveses a la seguida por el Gobierno de la Nación, máxime cuando ésta es conciliable con el régimen especial de la provincia”. Ya anteriormente, la Diputación alavesa había establecido vías similares de financiación de los ayuntamientos alaveses. Así, por Acuerdo de 23 de noviembre de 1946 (puede verse en Badía La-Calle (1965), pp. 233 y ss.) cedía a éstos el impuesto de patentes de circulación de vehículos de tracción animal en la provincia de Álava, y la regla 19ª de la Instrucción para la imposición y cobranza del Impuesto sobre los rendimientos de trabajo personal de los profesionales, aprobado por Acuerdo de la Diputación de Álava, de 16 de septiembre de 1958 (BOP de 6 de noviembre de 1958), prevé que los ayuntamientos puedan establecer un recargo municipal.

121 Consistentes en la supresión de diversas exacciones municipales y el establecimiento de recargos municipales sobre las cuotas de determinados impuestos concertados.

122 Vid. especialmente su disposición final 10ª.

preconstitucional mantuvo el criterio de respetar íntegramente el régimen especial de la provincia de Álava<sup>123</sup>; al igual que el Concierto Económico, aprobado por Real Decreto 2946/1976, de 26 de noviembre.

## **XI. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES, A MODO DE CONCLUSIONES, SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS RELATIVOS AL RÉGIMEN ECONÓMICO Y ADMINISTRATIVO DE LOS MUNICIPIOS**

Entre las facultades –derechos históricos– que, en el orden económico y administrativo municipal, se les han venido reconociendo, a las diputaciones vascas, tienen especial relevancia, por su mención en la disposición adicional tercera del Concierto Económico actualmente vigente, las que les reconoció al artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906. La referencia legal expresa –e históricamente reiterada– a los mismos, no ha sido obstáculo para que disposiciones legales posteriores a 1906 les hayan ido reconociendo sucesivamente facultades en el mismo orden, dando lugar a un contenido competencial no siempre delimitado con la suficiente nitidez, lo que nos lleva a la problemática de su actualización y del margen de disponibilidad que para ello permite el actual ordenamiento jurídico-constitucional. En este sentido, partiendo de cuanto se ha expuesto, cabe apuntar las siguientes conclusiones:

- a) Desde el inicio del régimen de conciertos económicos, se les ha reconocido, a las diputaciones vascas, la potestad normativa para establecer y regular sus respectivos sistemas tributarios, incluido el régimen de los tributos locales, con una serie de limitaciones. Este derecho histórico, claramente comprendido en la disposición adicional tercera del Concierto Económico, está plenamente actualizado mediante su incorporación al derecho positivo en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía y en el propio Concierto Económico<sup>124</sup>, con la indicación de los límites a que está sometido<sup>125</sup>. Entre éstos se incluyen “las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y las que dicte el

123 Vid. base 19 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto del Régimen Local; Decreto 3462/1975, de 26 de diciembre, que regula (provisionalmente, hasta tanto se apruebe el texto articulado que desarrolle la Ley 41/1975) los recargos municipales sobre diversos impuestos estatales y la participación de los municipios y provincias en la recaudación de los impuestos del Estado; Orden de 4 de marzo de 1976, que desarrolla este Decreto; disposición final 5ª del Decreto 3250/1976, de 30 de noviembre, por el que se ponen vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, relativas a los ingresos de las Corporaciones Locales y se dictan normas provisionales para su aplicación; y disposición final tercera del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975.

124 La concordancia de la redacción de la disposición adicional tercera del Concierto Económico con el resto de la normativa reguladora del régimen jurídico de los órganos forales de los territorios históricos exigiría que aquélla mencionara estos órganos, incluyendo a las juntas generales (que no existían en 1906), para abarcar las potestades normativas de éstas.

125 Recogidos en la sección 1ª del capítulo I (arts. 2 a 5) y, respecto de los tributos locales, en el art. 42 del Concierto Económico.

Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma”. Así pues, en el proceso de actualización del derecho histórico, el legislador estatal ha dado entrada al autonómico con la facultad de establecer una cierta disciplina normativa unitaria, para los tres territorios históricos, en materia tributos.

- b) Las atribuciones reconocidas a las diputaciones vascas en el Real Decreto de 28 de febrero de 1878, por el que se aprueba el primer Concierto Económico, en la Real Orden de 8 de junio de 1878 y en la disposición transitoria cuarta de la Ley Provincial de 1882 (a los que implícitamente nos remite la disposición adicional tercera del Concierto Económico actualmente vigente, a través del artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906), nacieron con carácter transitorio, al igual que el régimen de conciertos, se van consolidando con este régimen especial y se anudan a la efectividad del Concierto Económico y al cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud del mismo.
- c) El análisis de las fuentes jurídicas de las facultades de las diputaciones vascas, que trata de rescatar la disposición adicional tercera del Concierto Económico, pone de manifiesto que la mención legal se refiere a facultades ejercidas durante el régimen de conciertos económicos. Así pues, las facultades a actualizar, en virtud de dicha disposición, no abarcan las que ostentaban las diputaciones forales antes de su disolución en 1877.
- d) Los municipios vascos estuvieron sujetos a un régimen especial en materia de aprobación de sus presupuestos y cuentas anuales, en el sentido de que las diputaciones asumían las funciones ejecutivas que ejercían, en las provincias de régimen común, los órganos competentes de la Administración del Estado. Estas atribuciones de carácter ejecutivo carecen de vigencia en el actual marco constitucional, por ser contrarias a la autonomía municipal. El vicio se extiende, con carácter general, a las facultades ejecutivas o de tutela a las que remite el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906; las que se consideran compatibles con la autonomía municipal (autorizaciones para la enajenación de bienes municipales y para el acceso al crédito en determinados supuestos) han estado expresamente excluidas de la competencia de las diputaciones vascas ya desde la Real Orden de 8 de agosto de 1891.
- e) Las diputaciones vascas, en su condición legal de superiores jerárquicos de los municipios, en el ejercicio de sus competencias para aprobar los presupuestos y cuentas municipales, remitían a éstos diversas circulares e instrucciones relativas a la formación y presentación de sus presupuestos y cuentas, algunas de las cuales contenían un cierto carácter normativo, sin que existiera una previsión legal expresa atributiva de potestad reglamentaria. Su ejercicio actual –ya no existe una vinculación jerárquica– exigiría una norma legal que atribuyera a los territorios históricos la referida potestad y delimitara su alcance y contenido.

- f) La disposición adicional tercera del Concierto Económico, con su remisión al artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, no desvela la relación de facultades concretas de las diputaciones vascas. Dicho precepto nos reenvía a disposiciones cuya vigencia histórica pone de manifiesto facultades convenientemente actualizadas –la tributaria–, otras incompatibles con el actual marco constitucional –diversas autorizaciones y aprobaciones– y otras cuyo contenido no aparece delimitado con la suficiente nitidez. Para que estas facultades, cuya vigencia histórica cabe apreciar con mayor o menor claridad, tengan vigencia actual es preciso incorporarlas al derecho positivo.
- g) Ha sido criterio legal constante, durante la vigencia del régimen de conciertos económicos, que la actuación de las diputaciones vascas, en las relaciones con los municipios y demás entidades locales de sus respectivos ámbitos territoriales, esté sometida a la legislación general del Estado, reguladora del régimen jurídico de las provincias y de los municipios, con la salvedad de las excepciones taxativamente declaradas –no siempre con la suficiente claridad–, en dicha legislación, con motivo del régimen especial que les era aplicable.
- h) La primera vez que se reconoció explícitamente, a una diputación vasca (la de Álava, ya que las otras dos estaban sujetas a régimen común), mediante una disposición legal, competencia para conceder, a los municipios de su territorio, participaciones respecto a los tributos concertados, fue mediante el Decreto-ley de 10 de agosto de 1954. A partir de entonces, los municipios vascos de las provincias concertadas no han participado de la cesión por el Estado de ingresos del Tesoro por la recaudación de tributos concertados; ni en los fondos nacionales para la financiación de las haciendas locales, dotados mediante estos tributos; ni en la recaudación de los mismos por el Estado.
- i) En materia de acceso al crédito local no ha existido, durante la vigencia del régimen de conciertos económicos, un régimen especial para los municipios vascos, ni la correlativa atribución a las diputaciones, que históricamente no han ejercido competencias normativas en esta materia.
- j) El Estado ha manifestado, históricamente, un interés especial en mantener la competencia necesaria para proteger la solvencia de las corporaciones locales.
- k) En materia de bienes municipales, el artículo 37.3.d) del Estatuto de Autonomía reconoce a los órganos forales de los territorios históricos una competencia de mayor amplitud que la que históricamente han ejercido, que abarca la totalidad de dichos bienes e incluye la potestad normativa y el ejercicio de la tutela respecto de las enajenaciones.



- l) Así como la potestad de ordenación, en materia de tributos locales<sup>126</sup>, se configura, claramente, como derecho histórico de las diputaciones vascas, desde el inicio del régimen de conciertos económicos, el análisis del derecho históricamente vigente entre 1878 y 1978 (año de aprobación de la Constitución que protege los derechos históricos y prevé su actualización) no revela, con claridad, la existencia de facultades normativas de aquéllas respecto del resto de los recursos municipales, ni hemos constatado el ejercicio ordinario de las mismas –algunas circulares con cierto contenido normativo constituyen la excepción–. No obstante, las diputaciones vascas siempre han desempeñado un papel de especial significación en la financiación de los municipios, mediante la autorización de exacciones municipales y otros ingresos, cesión de arbitrios o tributos; y, desde mediados del siglo pasado, la Diputación de Álava, mediante la regulación y distribución de la participación municipal en la recaudación por tributos concertados.
- m) Los términos en que se halla actualizada la potestad tributaria de los territorios históricos atribuye a éstos la facultad de regular materias constitucionalmente reservadas a ley y proyectar su eficacia ordenadora a materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado, traspasando los límites con los que el artículo 149.1 de la Constitución protege esta exclusividad competencial. Entendida, en este sentido, la garantía institucional de la foralidad (aunque aplicada a la época postforal del régimen de conciertos económicos), queda un tanto indefinido el límite que, para la actualización de los derechos históricos, supone “el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía” que alude la disposición adicional primera de la Carta Magna, al igual que la potencialidad de aquellos derechos como fuente de atribución competencial mediante su incorporación –actualización– al derecho positivo.

A modo de epílogo, cabe concluir que las diputaciones vascas han mantenido una cierta posición de predominio o superioridad de sobre los municipios de su respectivo ámbito territorial, que podría considerarse como algo consustancial al régimen de conciertos económicos y parte integrante de los derechos históricos de los territorios forales. La aprobación de la Constitución de 1978 (que reconoce y garantiza la autonomía de los municipios) y del Estatuto de Autonomía (que crea la Comunidad Autónoma del País Vasco, como instancia territorial intermedia entre el Estado y los territorios forales), exige la adaptación de la posición de los órganos forales de los

---

126 Con distintas denominaciones (arbitrios, exacciones, contribuciones, etc.), no plenamente coincidentes con el concepto actual –más restringido– de “tributo”, lo que permitiría extender el derecho histórico, sin necesidad de recurrir a interpretaciones excesivamente forzadas, a figuras relativamente próximas al tributo, como los precios públicos (figura recientemente desgajada de aquél). En cualquier caso, en aras a la certeza y seguridad jurídicas, la ley debería atribuir la correspondiente competencia a los territorios históricos (ya lo hacía el art. 44 del Concierto Económico de 1981, en redacción dada por la Ley 2/1990, de 8 de junio) y operar, de este modo, la actualización plena del derecho en forma de competencia positiva actual.

territorios históricos, en sus relaciones con los municipios, a la nueva organización territorial y a la consiguiente redistribución competencial. El legislador –tanto el básico estatal como el autonómico–, dentro de su margen de libertad para la configuración legal de la posición foral, deberá respetar la imagen socialmente reconocible de los territorios forales. Ahora bien, no podrá atribuirles facultades de tutela sobre los municipios, que, aunque históricamente ejercidas, sean incompatibles con la autonomía municipal; sin embargo, no les podrá privar de una intervención significativa en la financiación de los municipios, sin violentar la garantía institucional de una imagen que, históricamente configurada, se halla protegida por la disposición adicional primera de la Constitución. Las lógicas limitaciones de espacio nos impiden desarrollar estas últimas cuestiones que serán abordadas en otros trabajos.

## BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA Y CITADA

- Agirreazkuenaga, Joseba (1987), *Vizcaya en el siglo XIX: las finanzas públicas de un Estado emergente*, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Agirreazkuenaga, Joseba, y Ortiz de Orruño, José María, “Las Haciendas Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya entre 1800 y 1878”, *Ekonomiaz*, nº. 9-10, pp. 69-92.
- Alonso Olea, Eduardo J. (1995), *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un derecho histórico*, HAAE/IVAP, Oñati.
- Alonso Olea, Eduardo J. (2002), “Las Haciendas forales vascas 1500-2002. Una historia del Concierto Económico”, AA.VV., *El Concierto Económico vasco: historia y renovación*, Cuadernos Sociológicos Vascos, nº. 12, pp. 7-49.
- Alzola Y Minondo, Pablo de (1910), *Régimen económico-administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, Imprenta y Encuadernación de la Casa de Misericordia, Bilbao.
- Arana, Florencio (1908), *Los Conciertos Económicos municipales*, Eléxpuru Hnos., Bilbao.
- Artola, Víctor, (1920), “La Hacienda de los pequeños municipios vascos”, AA.VV., *Asamblea de la Administración Municipal Vasca* (recopilación de trabajos), Sociedad de Estudios Vascos, San Sebastián, pp. 107-144.
- Atxabal Rada, Alberto y Muguruza Arrese, Javier (2006), *Recopilación del Concierto Económico vasco. Legislación, jurisprudencia y bibliografía (1981-2004)*, Ad Concor diam, Bilbao.
- Badía La-Calle, José (1965), *El Concierto Económico en Álava y su legislación complementaria*, Ediciones Deusto, Bilbao.
- Basas Fernández, Manuel (1985), “Iniciación del sistema de tributación vascongada mediante concierto económico: 1878-1887”, *Hacienda Pública Española*, pp. 229-238.
- Castañón San José, Gregorio (2005), *Adolfo Gabriel de Urquijo e Ibarra (1866-1933). Un artífice del Concierto Económico*, Ad Concor diam, Bilbao.
- Castells Arteché, José Manuel, “La nueva Ley reguladora de las bases del régimen local y los derechos históricos”, *Revista del Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya*, nº. 31, pp. 85-99.

- Corcuera Atienza, Javier (1985), “Alcance de la constitucionalización de los derechos históricos”, AA.VV., *Jornadas de estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, UPV/EHU, San Sebastián, pp. 379-408.
- Díaz Hernández, Onésimo (1995), *En los orígenes de la autonomía vasca: la situación política y administrativa de la Diputación de Álava (1875-1900)*, IVAP/HAEE, Bilbao.
- Entrena Cuesta, Rafael (1983), *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid.
- Estechea y Martínez, José María de, *Régimen Político y Administrativo de las Provincias Vasco-Navarras*, tomo I (1918, 2ª edición) y apéndice (1935), Imprenta Provincial, Bilbao.
- Fernández, Tomás Ramón (1985), *Los derechos históricos de los territorios forales*, Cívitas. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Fernández, Tomás Ramón, “Los conciertos económicos de las provincias vascongadas: aspectos jurídico-administrativos”, REDA, nº. 7, pp. 513-527.
- Figueroa Larraudogoitia, Alberto (1985), “La dinámica de la disposición adicional primera de la Constitución española de 1978. Los procesos de actualización de los derechos históricos”, AA.VV., *Jornadas de estudio sobre...*, cit., pp. 639-682.
- García Ruiz, José Luis, y Girón Reguera, Emilia: “La problemática constitucional de los sistemas forales de Concierto y Convenio Económico”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº. 22, pp. 263-293.
- García-Trevijano Fus, José A. (1971), *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, vol. I, 2ª edición, ERDP, Madrid.
- Gascue, Francisco (1919), *El Concierto Económico y las Haciendas Municipales Vascas*, Imprenta de la Provincia, San Sebastián.
- González de Suso, Gregorio (1920), “Régimen comparado de las Haciendas municipales vascas y de las del territorio no aforado: el impuesto de consumos”, AA.VV., *Asamblea de la Administración Municipal Vasca*, Sociedad de Estudios Vascos, San Sebastián, pp. 167-187.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, Miguel (1997), “Fundamentos históricos y políticos del Concierto Económico vasco”, *El Concierto Económico vasco. Actas V Semana, Delegación en Corte de la Real Sociedad Vascongada de Amigos del País*, Madrid, pp. 21-31.
- Larrazábal Basáñez, Santiago (1997), *Contribución a la teoría de los Derechos Históricos Vascos*, IVAP-HAEE, Bilbao.
- Larumbe Biurrun, Kepa (1985), “Naturaleza jurídica dual de las instituciones forales de los territorios históricos”, AA.VV., *Jornadas de estudio sobre...*, cit., pp. 468-507.
- Lassalle Riera, Juan A., “El régimen financiero y tributario de Álava”, DA, nº. 181, pp. 621-710.
- Lojendio Irure, Ignacio Mª (1985), “La disposición adicional primera y los derechos históricos”, AA.VV., *Jornadas de estudio sobre...*, cit., pp. 409-439.
- Loperena Rota, Demetrio (1985a), “Unidad constitucional y actualizaciones generales y parciales de los derechos históricos”, AA.VV., *Jornadas de estudio sobre...*, cit., pp. 309-324.
- Loperena Rota, Demetrio (1985b), “Estudio acerca de la relación Constitución-Fueros”, AA.VV., *Jornadas de estudio sobre...*, cit., pp. 335-376.

- López Atxurra, Rafael (1999), *La Administración fiscal del Señorío de Vizcaya (1630-1804)*, Diputación Foral de Bizkaia e Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria (UPV/EHU), Bilbao.
- Lucas Murillo de la Cueva, Enrique (2005), *Crisis y renovación del Concierto Económico*, Ad Concordiam, Bilbao.
- Lucas Verdú, Pablo (1988), “Los derechos históricos como constitución sustancial del Pueblo Vasco”, AA.VV., *Los derechos históricos vascos*, HAEE-IVAP, Oñati, , pp. 293-314.
- Martínez Díez, Gonzalo, “Fueros y conciertos económicos”, DA, nº. 181, pp. 583-620.
- Medina Guerrero, Manuel (1991), *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, IVAP/HAEE, Oñati.
- Monreal Zia, Gregorio (1985), “Entidad y problemas de la cuestión de los derechos históricos vascos”, AA.VV., *Jornadas de estudio sobre...*, cit., pp. 47-82.
- Monreal Zia, Gregorio (1994), “Del municipio foral al municipios concertista”, AA.VV., *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, IVAP, pp.243-275.
- Migoya, Juan y Eliseo (1910), *La nueva tributación directa en Vizcaya*, Imprenta de la Casa de Misericordia, Bilbao.
- Olabarri Gortazar, I. y Arana Pérez, I. (1988), “Las atribuciones de las Diputaciones vascongadas y su fundamento jurídico durante la Restauración”, AA.VV., *Los derechos históricos vascos*, HAEE-IVAP, Oñati, pp. 111-133.
- Pérez Arraiz, Javier (1994), *El Concierto Económico. Evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca*, HAEE-IVAP, Bilbao.
- Portillo, José María, “El marco institucional de las provincias exentas: elementos constitucionales”, *Ekonomiaz*, nº. 9-10, pp. 55-68.
- Postigo, Carmen (1979), *Los Conciertos Económicos*, Haranburu, San Sebastián,.
- Tena Piazuelo, Vitelio, “Derechos históricos y autonomía financiera: los derechos forales como especialidades en el sistema de financiación autonómica”, REDC, nº. 42, pp. 81-115.
- Vázquez de Prada, Mercedes, “Del régimen foral al concertado: la negociación del primer concierto económico (mayo 1977-febrero 1878)”, RVAP, nº. 8, pp. 91-121.
- Vázquez de Prada, Mercedes (1983), “El residuo foral: la negociación del primer Concierto Económico, 1877-1878”, AA.VV., *IX Congreso de Estudios Vascos. Antecedentes próximos de la Sociedad Vasca actual. Siglos XVIII y XIX*, Eusko Ikaskuntza, Bilbao.
- Vicario y Peña, Nicolás, *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas*, tomos I (segunda edición, 1909) y II (1902), Bilbao.
- Vicario y Peña, Nicolás, *Las costumbres administrativas de la autonomía vascongada*, Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón de Jesús, Madrid, 1903.
- Vicario y Peña, Nicolás, *Fiat Lux*, 1923, editado por Diputación Foral de Bizkaia e Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria (UPV/EHU) en 2000, Bilbao.
- Zarzalejos Nieto, José Antonio (1985), “Reintegración foral en los aspectos orgánicos: diputaciones forales y juntas generales”, AA.VV., *Jornadas de estudio sobre...*, cit., pp. 165-180.
- Zabala y Allende, Federico (1927), *El Concierto Económico, ¿Qué ha sido, qué es, qué debe ser?*, Bilbao, (reproducción en facsímil, Diputación Foral de Bizkaia, 1998).

Zavala, Federico de (1976), *De los Fueros a los Estatutos. Los Conciertos Económicos*, Sociedad Guipuzcoana de Ediciones y Publicaciones, San Sebastián.

Zurita Sáenz de Navarrete, Miguel (1977), *100 años de Concierto Económico*, Diputación Foral de Álava, Vitoria.

*Facultades de orden económico y de orden administrativo que vienen ejerciendo las diputaciones vascongadas. Su fundamento y antecedentes que comprueban su ejercicio. Recapitulación de las mismas y de las disposiciones que las han ratificado y confirmado*, Monografía presentada al concurso abierto por la Diputación de Vizcaya, en sesión de 19 de diciembre de 1891 (no consta el autor), Imprenta de la Excma. Diputación, Bilbao, 1923.

*Facultades de las Diputaciones Vascongadas como Organismos Administrativos. Lex et consuetudo dant ordinariam jurisdictionem*, reproducción facsímil del original mecanografiado, de autor desconocido, 1923, con introducción de Iñaki Agirreazkuenaga, Colección Clásicos de la Hacienda Foral, editado por la Diputación Foral de Bizkaia y UPV-EHU, Bilbao, 2009.

*Sesiones de la Diputación Provincial de Vizcaya*, ejercicios 1888-1889, 1891-1892 y 1896-1897, Imprenta Provincial, Bilbao, Archivo de la Diputación Foral de Bizkaia.

*Información sobre la Hacienda provincial (contestaciones que la Diputación de Vizcaya ha recibido respecto a la consulta que hizo a los Ayuntamientos y a todas las fuerzas contributivas de la provincia sobre las modificaciones que conviene introducir en su régimen tributario)*, Imprenta provincial, Bilbao, 1913.

## SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CITADAS

STC 4/1981, de 2 de febrero.

STC 32/1981, de 28 de julio.

STC 56/1983, de 28 de junio.

STC 85/1983, de 25 de octubre.

STC 11/1984, de 2 de febrero.

STC 123/1984, de 18 de diciembre.

STC 94/1985, de 29 de julio.

STC 76/1988, de 26 de abril.

STC 86/1988, de 3 de mayo.

STC 181/1988, de 13 de octubre.

STC 140/1990, de 20 de septiembre.

STC 237/1992, de 15 de diciembre.

STC 159/1993, de 5 de mayo.

STC 109/1998, de 21 de mayo.

STC 233/1999, de 16 de diciembre.

STC 255/2004, de 23 de diciembre.

STC 184/2011, de 23 de noviembre.

## SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO CITADAS

STS de 22 de noviembre de 1910 (Estecha y Martínez(1918), pp. 153-154).  
 STS de 22 de noviembre de 1928 (Estecha y Martínez(1935), pp. 55-60).  
 STS de 28 de octubre de 1931 (Estecha y Martínez(1935), pp.51-54).  
 STS de 7 de junio de 1935 (RJA 1307/1935).  
 STS de 20 de octubre de 1975 (RJA 4642/1975).  
 STS de 3 de abril de 1990 (RJA 2883/1990).  
 STS de 11 de abril de 1990 (RJA 4921/1990).  
 STS de 5 de octubre de 1990 (RJA 8282/1990).  
 STS de 4 de junio de 1991 (RJA 4960/1991).  
 STS de 7 de junio de 1993 (RJA 4497/1993).  
 STS de 7 de abril de 1997 (RJA 2945/1997).  
 STS de 19 de mayo de 1997 (RJA 4001/1997).  
 STS de 10 de noviembre de 1999 (RJA 10105/2000).  
 STS de 24 de noviembre de 1999 (RJA 8808/1999).  
 STS de 19 de enero de 2001 (RJA 241/2001).  
 STS de 3 de mayo de 2001 (RJA 7231/2001).  
 STS de 26 de abril de 2002 (RJA 4222/2002).  
 STS de 19 de diciembre de 2003 (RJA 612/2004).  
 STS de 26 de abril de 2004 (RJA 2693/2004).  
 STS de 9 de diciembre de 2004 (RJA 130/2005).  
 STS de 20 de diciembre de 2004 (RJA 652/2005).  
 STS de 24 de abril de 2009 (RJA 5131/2009).

## SENTENCIAS Y AUTOS DE OTROS ÓRGANOS JUDICIALES

Auto del Tribunal Central de lo Contencioso, de 16 de enero de 1896 (Vicario y Peña (1902), pp. 178-179).  
 Sentencia del Tribunal Central de lo Contencioso, de 16 de junio de 1898 (Vicario y Peña (1902), pp. 192-195).  
 Sentencia del Tribunal Provincial de lo Contencioso, de 1 de marzo de 1910 (Estecha y Martínez(1910), pp. 152-153).  
 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 19 de noviembre de 1999.