

# NOTAS AL CONCIERTO ECONOMICO

Por ANGEL ZURITA LAGUNA

## 1. LOS DERECHOS HISTORICOS DE LOS TERRITORIOS FORALES: EL REGIMEN FORAL

La disposición adicional primera de la Constitución de 1978 ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales e identifica esos derechos con el régimen foral. Esta identificación aporta una primera pauta de interpretación del significado de los derechos históricos.

El término «régimen foral» expresa, en una primera aproximación, un sistema jurídico-público peculiar de los territorios forales que es amparado y respetado por la Constitución, pero tal y como está redactada la disposición adicional primera se alude a cuestiones de autoorganización más que a una vía a la autonomía distinta a la establecida en el título VIII o a unas competencias forales reconocidas como tales.

En el caso de que se actualice ese régimen foral se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Por tanto, para analizar si se ha producido una actualización del régimen foral hay que acudir a los Estatutos. Tanto el Estatuto para el País Vasco de 1979 como la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 1982 actualizan el régimen de los territorios forales.

En lo que se refiere al Estatuto vasco de 1979, se establece que Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Navarra si así lo decide, tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Según su artículo 3, cada uno de los territorios históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno. La actualización general de los derechos históricos de los territorios forales, amparados y respetados por la Constitución, se manifiesta en un régimen foral

que supone una organización y unas instituciones privativas de autogobierno. Cada uno de los territorios forales o históricos que tuvieran un régimen especial en el momento de aprobarse el Estatuto vasco podrían conservarlo. Aquellos otros que carecían de ese régimen especial podrían restablecerlo. Por último, todos los territorios podrían actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno.

Hay que notar que el artículo 3 no contempla la existencia de competencias de los territorios históricos, sino que alude exclusivamente a su organización e instituciones privativas de autogobierno. Esto se confirma en el artículo 24.2, que establece que los territorios históricos conservarán y organizarán sus instituciones forales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3 del Estatuto. Por tanto, no es acertada la alusión que se contiene en el artículo 10.34 del Estatuto vasco, ya que los territorios históricos no recobran competencias a tenor del artículo 3.

## 2. LA DELIMITACION DE COMPETENCIAS DE LOS TERRITORIOS HISTORICOS NO EXIGE UNA INVESTIGACION HISTORICA

Las competencias de los territorios históricos son las que les atribuye el Estatuto, además de las competencias provinciales de régimen común, por lo que su delimitación no exige una investigación histórica.

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco dispone que son competencias de los territorios históricos las materias que se contemplan expresamente en el artículo 37.3, todas aquellas que se especifican en el Estatuto, como carreteras y caminos, o las materias que les sean transferidas en virtud, entre otras, de la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos. Les corresponderá asimismo el desarrollo normativo y la ejecución dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento vasco señale en la citada Ley u otras posteriores.

## 3. EL CONCIERTO ECONOMICO COMO SISTEMA FORAL TRADICIONAL

El Estatuto vasco denomina el concierto económico como sistema foral tradicional, con independencia que constituyen, en realidad, una fórmula provisional que se implantó una vez suprimidos los fueros. La subsistencia del sistema de concierto fue originando, en la práctica, un régimen especial,

económico y administrativo, de las Diputaciones vascas que tradicionalmente se ha tomado como modelo para potenciar las Diputaciones de régimen común. En la actualidad, el concierto forma parte de la imagen característica de la peculiar autonomía del País Vasco y frecuentemente se asocia con la disposición adicional primera de la Constitución de 1978, quedando dotado de cierta rigidez por estar incorporado al Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1979.

El Estatuto vasco establece en su artículo 41.1 que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de concierto económico o convenios. La disposición transitoria octava dice que el primer concierto económico que se celebra se inspirará en el contenido material del concierto con la provincia de Alava, aprobado por Decreto de 26 de noviembre de 1976, sin que suponga detrimento alguno para esa provincia.

El Estatuto vasco exige que el concierto se apruebe por ley. La Ley de 13 de mayo de 1981 aprueba el concierto económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco y deroga el Decreto de 26 de noviembre de 1976 por el que se aprobó el concierto de Alava.

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980 establece que el concierto económico con el País Vasco se regulará de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto. Por ello, el vigente concierto económico se regula en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco y en el propio concierto aprobado por Ley de 13 de mayo de 1981, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 28 de mayo de 1981.

#### 4. PRINCIPIOS GENERALES DEL CONCIERTO ECONOMICO

Según el artículo 41 del Estatuto vasco, el contenido del régimen de concierto respetará y se acomodará a ciertos principios y bases, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio concierto y a las que dicte el Parlamento vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. Concretamente, el artículo 41.2.c) del Estatuto establece que los territorios históricos que integran el País Vasco adoptarán los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual período de urgencia que el señalado para éstas.

Los principios generales del sistema tributario concertado se regulan en

el artículo 3.º del concierto de 1981, las normas de armonización fiscal en el artículo 4.º y los principios de colaboración con el Estado en el artículo 5.º

El vigente concierto económico de 1981 durará hasta el 31 de diciembre del año 2001.

El régimen de conciertos se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución, según el artículo 41.2.f) del Estatuto.

Las principales normas de armonización fiscal que contienen el concierto son:

- a) La aplicación de la Ley General Tributaria.
- b) La prohibición de medidas fiscales de fomento de inversiones que supongan discriminación por razón del lugar de origen.
- c) La adopción de los mismos hechos imposables y criterios de valoración de bienes sujetos a contribución urbana y rústica.
- d) La prohibición de amnistías tributarias, salvo ley expresa de las Cortes Generales.
- e) La prohibición de establecer privilegios fiscales o subvenciones que supongan devolución de tributos.
- f) Las normas fiscales de las instituciones competentes de los territorios históricos deberán atender a los principios de la política económica general y no podrán menoscabar la competencia ni el libre movimiento de capitales y mano de obra.

## 5. EL CONCIERTO COMO NORMA DE DELIMITACION DE COMPETENCIAS

El concierto económico es una fórmula de relación entre el Estado y la Comunidad vasca en el aspecto tributario. Pero, a su vez, el concierto contiene normas de delimitación de competencias.

Tanto el artículo 41 del Estatuto como el artículo 2.1 del concierto establecen las instituciones competentes de los territorios históricos que podrán manener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario de los tributos concertados. Las instituciones competentes de los territorios históricos son las Juntas Generales y las Diputaciones Forales, ambas con potestad normativa para regular el régimen tributario concertado. Las disposiciones de carácter general emanadas de las Juntas Generales se denominan normas forales y son superiores en rango a los decretos de las Diputaciones Forales. Las normas forales, al tener rango inferior a la ley, están sometidas al control de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La potestad reglamentaria de la Diputación Foral se

extiende a la facultad de aprobar decretos de desarrollo de las normas forales de las Juntas Generales, así como de las leyes de la Comunidad Autónoma o del Estado en los términos que legalmente proceda, sometidos al mismo control jurisdiccional.

El artículo 41.2.b) del Estatuto y el artículo 2.2 del concierto atribuyen a las Diputaciones Forales la competencia para la exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos que integran el sistema tributario de los territorios históricos.

El concierto económico de 1981 ha sido la primera norma de delimitación de las competencias de los órganos forales de los territorios históricos, que son los protagonistas del sistema. Desde la aprobación del Estatuto de 1979, el concierto define el marco general de competencia de los territorios históricos. El marco competencial se concreta en la ley del Parlamento vasco de 25 de noviembre de 1983, que regula las relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos, a la vez que establece los criterios de distribución y el procedimiento por el que se convendrá las aportaciones de cada territorio histórico a los gastos presupuestarios del País Vasco.

## 6. LOS TRIBUTOS CONCERTADOS

El concierto económico es un sistema peculiar de descentralización fiscal, por lo que sería más adecuado denominarlos conciertos fiscales, y consiste en la cesión por el Estado de importantes potestades tributarias, entre las que destaca la potestad normativa en ciertos tributos: los tributos concertados.

Los tributos concertados, y no sólo los impuestos, son aquellos que se señalan expresamente en el concierto. El artículo 41.2.b) del Estatuto vasco dice son concertados todos los impuestos, salvo los que se integran en la renta de aduanas y los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales y a su vez la disposición transitoria octava dice que en el primer concierto que se celebre no se concertará la imposición del Estado sobre alcoholes. Por ello, el artículo 2.1 del concierto dice que las instituciones competentes de los territorios históricos podrán regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, salvo los tributos que se integran en la renta de aduanas, los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales y la imposición sobre alcoholes, cuya regulación es competencia del Estado.

Los tributos concertados en el vigente concierto económico son los siguientes:

a) *Impuestos directos*

1. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tiene carácter de tributo concertado de normativa autónoma. Se exigirá por la Diputación Foral competente por razón del territorio cuando el sujeto pasivo tenga su residencia habitual en el País Vasco. Su regulación detallada se encuentra en los artículos 7.º al 15 del concierto.

2. El Impuesto extraordinario sobre el patrimonio se regula en el artículo 16, en las mismas condiciones que el anterior.

3. El Impuesto sobre Sociedades es un tributo concertado de normativa autónoma para aquellas sociedades que operen exclusivamente en territorio vasco y un tributo concertado de normativa común en los demás casos. Se regula en los artículos 17 al 25.

4. El Impuesto general sobre las Sucesiones se regula en el artículo 26.

b) *Impuestos indirectos*

1. Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas (art. 28).

2. Impuesto sobre el lujo (art. 29).

3. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales (art. 30).

4. Impuesto sobre actos jurídicos documentados (art. 31).

5. Impuestos Especiales (art. 32).

Los impuestos indirectos concertados se regirán por la normativa del Estado, excepto el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, que será de normativa autónoma.

c) *Tasas*

1. Tasas fiscales. Se exigirán por el Estado, excepto las correspondientes a servicios del País Vasco. La tasa sobre el juego corresponderá a las Diputaciones Forales, aplicando la normativa del Estado (art. 33).

2. Tasas y exacciones parafiscales (art. 34).

7. PENETRACION DE LOS TERRITORIOS HISTORICOS  
EN LAS HACIENDAS MUNICIPALES

La Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, la Contribución Territorial Urbana, la Licencia Fiscal del Impuesto sobre los Rendimientos del

Trabajo Personal y la Licencia Fiscal del Impuesto Industrial se regularán por las normas que dicten las instituciones competentes de los territorios históricos y se exigirán por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de las fórmulas de colaboración que se consideren oportunas y en las condiciones que establecen los artículos 41 al 44 del concierto en relación con estos tributos locales.

Según el artículo 45, en virtud del proceso de actualización de los derechos históricos a que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución, las instituciones competentes de los territorios históricos podrán mantener, establecer y regular dentro de su territorio los demás tributos propios de las Corporaciones Locales, atendiendo a la estructura general del sistema tributario local de régimen común y no estableciendo figuras impositivas de naturaleza indirecta distintas. Las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeña el Estado en materia de imposición y ordenación de los referidos tributos corresponderá a las respectivas Diputaciones Forales, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Corporaciones Locales vascas inferior al que tengan las de régimen común.

Según el artículo 46, de acuerdo con las facultades derivadas de sus derechos históricos, las participaciones a favor de las Corporaciones Locales en los ingresos por tributos concertados quedan íntegramente a disposición de las Diputaciones Forales, que distribuirán las cantidades correspondientes entre las Corporaciones Locales de sus respectivos territorios históricos. Las participaciones de tributos no concertados se distribuirán por las Diputaciones Forales, de acuerdo con los criterios que se pacten entre el Gobierno y las instituciones competentes del País Vasco.

El concierto supone una fuerte penetración de los órganos forales de los territorios históricos en las haciendas municipales, entre otras funciones, en las referidas a la tutela financiera y a la potestad tributaria municipal. Esto no sólo tiene su base tradicional en los conciertos anteriores, sino que tiene cierta justificación en el Estatuto vasco. Los órganos forales de los territorios históricos tendrán en todo caso, según el artículo 37.3 del Estatuto, competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en materia de demarcaciones territoriales, régimen de los bienes municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales, régimen electoral municipal y todas aquellas que les sean transferidas.

La disposición adicional tercera del concierto entre el Estado y el País Vasco de 1981 dice que las Diputaciones Forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya tendrán las facultades que en orden económico y administrativo les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906

y que, en virtud del proceso de actualización general del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, se consideran subsistentes, sin perjuicio de las bases a que hace referencia el artículo 149.1.18 de la Constitución. Las facultades que ostentaron las Diputaciones Forales desde el primer concierto de 1878 eran relativas a la creación de arbitrios municipales, aprobación definitiva de presupuestos municipales y comprobación de cuentas de los Ayuntamientos. Lo que servirá de orientación al legislador cuando dicte la ley que regule la materia.

## 8. GESTION Y PROCEDIMIENTO

El artículo 35 del concierto de 1981 determina las circunstancias que concurren en el delito fiscal, infracciones y sanciones tributarias; el artículo 36 trata de la elusión fiscal mediante sociedades; el 37, del secreto bancario y la colaboración en la gestión tributaria; el 38 regula las actuaciones comprobadoras en materia tributaria.

Se constituye una Junta Arbitral, que resolverá los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre éstas y otra Comunidad Autónoma distinta de la del País Vasco, en relación con la determinación de la residencia habitual de las personas físicas y del domicilio fiscal y de la cifra relativa de negocios de las personas jurídicas, según el artículo 39. La Junta Arbitral estará presidida por un magistrado del Tribunal Supremo y serán vocales cuatro representantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tres de ellos propuestos por cada una de las Diputaciones Forales. Los acuerdos de esta Junta Arbitral, sin perjuicio de su carácter ejecutivo, serán únicamente susceptibles de recurso en vía contencioso-administrativa ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo.

El artículo 40 establece una Comisión coordinadora, de carácter mixto y paritario, con competencias de esa naturaleza.

El concierto de 1981 no ha previsto un procedimiento para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los órganos forales de los territorios históricos y las instituciones comunes del País Vasco, ya que se reduce a los conflictos entre el Estado y las Diputaciones Forales o entre éstas y cualquier Comunidad distinta de la del País Vasco. Por ello habrá que acudir al arbitraje general que se ha previsto en el artículo 39 del Estatuto vasco, según el cual los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus territorios históricos se someterán a la decisión de una Comi-



sión arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno vasco y por la Diputación Foral del territorio interesado y presidido por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una ley del Parlamento vasco determine.

Las aportaciones que las Diputaciones Forales hayan de hacer a la Hacienda General del País Vasco se regulan en la Ley del Parlamento Vasco de 25 de noviembre de 1983 con intervención del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

## 9. EL CUPO

El concierto de 1981 está configurado según el modelo alavés excepto en lo referente al sistema de determinación del cupo, que en el nuevo concierto aparece como una contribución desligada de la posible evolución de los ingresos de las Haciendas de los territorios históricos respectivos e incluye como ingresos la emisión de deuda pública y el recurso al Banco de España, realizándose dicha imputación en función de la participación del País Vasco en la renta nacional.

El artículo 41.2.d) del Estatuto y el artículo 47 del concierto dicen que la aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus territorios históricos, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma Vasca. Este sistema de contribución permite un aumento de ingresos públicos para la Hacienda Autónoma al desligar el cupo de la recaudación tributaria. Será rentable el concierto para la Hacienda Autónoma siempre y cuando se aumente esa recaudación bien por una mayor identificación de los contribuyentes con la nueva Administración tributaria, bien por una mejora de la inspección fiscal.

El artículo 41.2.e) del Estatuto dice que para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada territorio histórico que integran el cupo global se constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno vasco, y de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo así acordado se aprobará por ley, con la periodicidad que se fije en el concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el concierto. El artículo 48 del concierto fija la periodicidad. Cada cinco años, mediante ley votada por las Cortes Generales, se procederá a determinar la metodología de se-

ñalamiento de cupo que ha de regir en el quinquenio. Cada año, la Comisión Mixta procederá a actualizar el cupo.

La disposición transitoria séptima del concierto establece la metodología para determinar el cupo para el ejercicio de 1981 y la quinta para su prórroga para los ejercicios siguientes hasta que la Comisión Mixta del cupo eleve el proyecto de ley del cupo.

#### 10. METODOLOGIA DE DETERMINACION DEL CUPO

El concierto económico establece los principios básicos para determinar el cupo, pero según el artículo 48.3 esos principios se pueden modificar por la Ley Quinquenal del Cupo.

Por definición estatutaria, el cupo es una contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma. Por lo que la cuestión radica en fijar con precisión esas cargas. Según el artículo 50 del concierto, se consideran cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma las que correspondan a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por aquélla. Para la determinación del importe total de dichas cargas se deducirá el total de gastos del Presupuesto del Estado, la asignación presupuestaria íntegra que a nivel estatal corresponda a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, desde la fecha de efectividad de la transferencia fijada en los correspondientes decretos.

Los artículos 50 al 56 del concierto regulan el procedimiento y la metodología para determinar el cupo. El informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas mantuvo, en julio de 1981, que el concepto de cargas generales del Estado no se define por el Estatuto ni por el concierto, que optan por una delimitación negativa consistente en definir como cargas del Estado aquellas que no asuma la Comunidad Autónoma. Expresamente son cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado al Fondo de Compensación Interterritorial.

Sin embargo, según el informe de los expertos, no se alude expresamente, aunque tampoco se excluye a la asignación presupuestaria para garantizar el nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio del Estado que prevé el artículo 158.1 de la Constitución y artículo 15 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Este criterio se adopta en los acuerdos autonómicos celebrados el 31 de julio de 1981.