



Concierto Económico

El Concierto Económico de 2002

La renovación del Concierto Económico en 2002, aprobado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, introdujo cambios notables en el sistema pactado. Tal vez de todos ellos el más llamativo sea la eliminación del tradicional plazo de vigencia temporal, de tal manera que el texto legal aprobado pasa a tener vigencia indefinida. Sin embargo, esta no fue la única ni más relevante novedad de su articulado sino que cabe destacar la notable disminución de la competencia exclusiva estatal, que se limita a los Derechos de aduanas y gravámenes a la importación en IIEE y en el IVA y la Alta inspección del Concierto Económico.

Paralelamente, se observa una ampliación de las competencias de los Territorios Históricos con nuevas concertaciones como la imposición de los no residentes o el Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos, la ampliación de la capacidad normativa en los impuestos indirectos menos deslocalizables como el Impuesto sobre la Electricidad o el Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte o la elevación del volumen de operaciones a 6 millones de euros para atribuir la competencia exclusiva al País Vasco en el Impuesto sobre Sociedades, siempre que el domicilio fiscal se encuentre situado en dicho territorio. En el IVA, se produce asimismo una ampliación de las competencias de exacción y de inspección de los Territorios Históricos con la elevación a 6 millones de euros de la cifra para la tributación exclusiva siempre que el domicilio fiscal se encuentre en el País Vasco con independencia de donde se realicen las operaciones. La concertación de 2002 supuso, además, un cambio en la configuración de la Junta Arbitral lo que ha resultado decisivo para su constitución y puesta en funcionamiento.

Pues bien, a pesar de que en estos diez años de vigencia del Concierto no ha sido necesario enfrentarse a una nueva negociación por la pérdida de vigencia del mismo, a diferencia de épocas anteriores, no se puede decir que el Concierto Económico haya tenido una existencia pacífica. Las tensiones, que han sido realmente intensas no han derivado de los procesos negociadores, ni siquiera de reclamaciones por parte del Estado



Concierto Económico

sobre el ejercicio de competencias por parte de los Territorios Históricos, sino que han procedido de reclamaciones judiciales procedentes de las Instituciones de Comunidades Autónomas vecinas o de ciertos agentes económicos como los sindicatos o las asociaciones empresariales de las mismas. Estas tensiones han sido satisfactoriamente resueltas y tras momentos realmente críticos, como la sentencia del Tribunal Supremo de 2004 o todo el proceso previo a la resolución por el Tribunal de Justicia Europeo de la cuestión prejudicial de 2008, podemos afirmar que el Concierto se encuentra en un momento de máxima seguridad jurídica y encaje en los ordenamientos jurídicos español y comunitario.

En 2007, la Ley 28/2007, de 25 de octubre, produjo una modificación parcial del Concierto al objeto de introducir la concertación de la tributación de los grupos de IVA y del Impuesto sobre el Carbón, así como de elevar la cifra de volumen de operaciones de los puntos de conexión en el Impuesto de Sociedades y en el IVA a siete millones de euros.

Uno de los grandes hitos de la etapa actual del Concierto ha sido la constitución, por primera vez desde 1981, de la Junta Arbitral, encargada de dirimir en los conflictos que se planteen entre el Estado y las Diputaciones Forales, o entre éstas y una Comunidad Autónoma, en todas aquellas cuestiones relacionadas con el Concierto Económico. Con su puesta en marcha se posibilita un procedimiento extrajudicial de resolución de conflictos largamente demandado tanto por los contribuyentes como por las Administraciones tributarias del Estado y de los Territorios Históricos. Esta se produjo el 30 de julio de 2007, siendo sus primeros miembros Carlos Palao Taboada, Fernando de la Hucha Celador e Isaac Merino Jara. En julio de 2009 con la dimisión de Fernando de la Hucha, la Junta entró en una etapa de inactividad, hasta que en noviembre de 2010 se nombró en su sustitución a Javier Muguruza Arrese y la jubilación de su Presidente (Carlos palao) y su sustitución por D. Gabriel Casado Ollero en 2014.

Otro momento clave en la evolución del Concierto Económico se produjo con la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004, en la que se identificaban, invocando una presunta jurisprudencia comunitaria, diversos elementos de la regulación vasca del Impuesto sobre Sociedades como ayudas de Estado, entre las que destacaba el propio tipo impositivo del impuesto, negando su carácter de normativa tributaria de carácter



Concierto Económico

general sólo por el mero hecho de ser diferente a la normativa en vigor en territorio común.

Dos años más tarde, el 6 de setiembre de 2006, la sentencia del Tribunal de Justicia Europeo sobre el caso Azores, basada en la doctrina del Abogado General Geelhoed, arrojó por primera vez cierta luz sobre la cuestión del encaje en el ordenamiento comunitario de los regímenes fiscales de carácter regional. En ella se fijan los tres parámetros de medida de la autonomía de los entes sub-estatales para dictar disposiciones fiscales de ámbito general: la autonomía institucional, la autonomía de procedimiento y la autonomía financiera, negando que las medidas fiscales regionales, por el mero hecho de ser aplicables solo en una concreta región, se convierten en selectivas y por ello en ayudas de Estado.

Siguiendo la doctrina Azores, el 11 de septiembre de 2008, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas respaldaba el encaje del Concierto Económico y de la autonomía normativa foral en el ámbito de la Unión Europea, considerando que respetaba plenamente la disciplina comunitaria sobre ayudas estatales, a través de la que se había venido cuestionando precisamente en los últimos años la capacidad normativa de los Territorios Históricos en materia de Impuesto sobre Sociedades. Con esta sentencia se daba respuesta a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia ante las dudas de Derecho comunitario que la sentencia del Tribunal Supremo de 2004 le había suscitado.

Este fallo judicial marcó un antes y un después en relación con la capacidad normativa del Concierto, y unos pocos meses más tarde, el 22 de diciembre de 2008, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco desestimó todos los recursos pendientes que existían contra la normativa foral del Impuesto sobre Sociedades, estableciendo una doctrina muy sólida en defensa de la autonomía foral, que ha situado al Concierto en un escenario interno y comunitario de gran seguridad jurídica.

El más reciente de los grandes hitos de esta etapa del Concierto es la respuesta a una reivindicación histórica, la del llamado “blindaje” interno del Concierto Económico. Lo que implica esta reivindicación es que cualquier norma tributaria de los Territorios Históricos vascos, fuera recurrible en base a los mismos parámetros, con los mismos condicionantes



Concierto Económico

y en una identidad de requisitos que la ley tributaria estatal, es decir, ante el Tribunal Constitucional y no ante la justicia de lo contencioso-administrativo, como se derivaba del ordenamiento jurídico español.

En este sentido, el Diputado General de Bizkaia, José Luis Bilbao Eguren, abanderó una iniciativa que llevó a que las Juntas Generales de Bizkaia y el Parlamento Vasco reclamaran a las Cortes Generales una modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial que posibilitara la superación del déficit de protección jurisdiccional de las Normas Forales fiscales vascas; petición que dio lugar a la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, que entró en vigor el 8 de marzo de 2010.

El 22 de abril de 2014 se ha publicado la Ley 7/2014, de 21 de abril, por la que se aprueba la modificación del Concierto Económico con objeto de incorporar al mismo la concertación de los nuevos impuestos creados en el ámbito de territorio común. Se trata, por un lado, de tres impuestos que gravan determinadas actividades del sector eléctrico: el Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica, el Impuesto sobre la Producción de Combustible Nuclear Gastado y Residuos resultantes de la Generación de Energía Nucleoeléctrica y el Impuesto sobre el Almacenamiento de Combustible Nuclear Gastado y Residuos Radiactivos en Instalaciones Centralizadas. Los otros tres impuestos son el Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero, el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito y el Impuesto sobre Actividades de Juego. Además se han introducido algunas modificaciones que afectan a distintas cuestiones materiales y formales y a las competencias de determinados órganos de relación: la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa y la Junta Arbitral del Concierto Económico.

Por fin, a través de la Ley 10/2017, de 28 de diciembre, se han modificado más de 20 artículos del Concierto Económico que suponen mejoras en la capacidad de gestión tributaria de las Diputaciones Forales y en la coordinación entre administraciones incorporado al Concierto Económico. Así, se ha establecido el punto de conexión para el nuevo Impuesto sobre el valor de la extracción del Gas, Petróleo y Derivados, y se han introducido modificaciones en los puntos de conexión de determinadas retenciones y pagos a cuenta.



Concierto Económico

En el Impuesto de Sociedades e IVA se actualiza la cifra de umbral de volumen de operaciones para exigir el impuesto, que pasa de 7 a 10 millones de euros, de forma que se simplifica para las pequeñas empresas la tributación a una única administración. Además, se atribuye a Euskadi en ambos impuestos la competencia sobre contribuyentes que teniendo su domicilio fiscal en territorio común, hubieran realizado en Euskadi el 75% o más de su volumen de operaciones. Se elimina así la asimetría por la que estos contribuyentes hasta ahora solo tributaban a Euskadi si realizaban todas sus operaciones en territorio foral.

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, a partir de ahora, la tributación de los herederos y herederas vascas de personas fallecidas no residentes en España se realizará en Euskadi. Por otro lado, se tributarán también aquí las donaciones de inmuebles situados en el extranjero.

Se han establecido, además, medidas dirigidas a mejorar la coordinación y colaboración entre las administraciones tributarias vascas y estatal y se han creado tres nuevos procedimientos en el ámbito de la Junta Arbitral.