EL CONCIERTO ECONÓMICO
Ayer, hoy y mañana

EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO

VITORIA-GASTEIZ, 2014

TXOSTEN ETA AGIRIAK BILDUMA. MAIOR SAILA
COLECCIÓN INFORMES Y DOCUMENTOS. SERIE MAIOR

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la biblioteca del Parlamento Vasco: http://www.parlamento.euskadi.net/pfrm_cm_catc.html

Edita: © Eusko Legebiltzarra / Parlamento Vasco

Portada: Horacio Echevarrieta recibiendo de los diputados vascos una placa en homenaje a su labor en pro del Concierto Económico
Casa de Juntas de Gernika (1925)
(Euskomedia – Sociedad de Estudios Vascos)

Imprime: Ikur, S.A.

ISBN: 978-84-939774-2-9

D.L.: BI-58-2015

EL CONCIERTO ECONÓMICO
Ayer, hoy y mañana

Seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz
los días 27, 28 y 29 de enero de 2014

ÍNDICE

ÍNDICE

Prólogo 11

Discurso de inauguración
Bakartxo TEJERIA OTERMIN 15

El Concierto Económico. Origen, historia y evolución. 1878-1980
Eduardo J. ALONSO OLEA 21

Encaje constitucional y estatutario del Concierto Económico como actualización de los derechos históricos
Santiago LARRAZABAL BASAÑEZ 49

Recuperación plena del Concierto e inclusión en el marco constitucional y estatutario. Planteamiento del Concierto Económico actual
Pedro Luis URIARTE SANTAMARINA 69

Aplicación y desarrollo del Concierto Económico de 1981
José Luis LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA 123

Más allá del Concierto/Convenio
Juan José IBARRETXE MARKUARTU 147

El futuro del Concierto Económico en el ámbito de la Unión Europea
Susana SERRANO GAZTELUURRUTIA 175

PRÓLOGO

Durante los días 27, 28 y 29 de enero de 2014, el Parlamento Vasco acogió el Seminario sobre el "Concierto Económico: ayer, hoy y mañana". Se trataba del primero de una serie de seminarios que, en el Legislativo vasco, tenemos previsto organizar sobre temáticas de interés y análisis político en Euskadi.

El objeto de estudio elegido, el Concierto Económico, no era baladí. En primer lugar, se perseguía ahondar en uno de los pilares –si no la columna vertebral– de nuestro autogobierno; y, además, la celebración del seminario coincidía con el 136 aniversario de la aprobación del Concierto Económico en 1878, y pocos días después de que se produjera su última actualización. Asimismo, en ese momento, el Concierto Económico vasco estaba en el centro del debate ya que, por un lado, suponía –y supone– un referente para una mayoría de catalanes que reclaman un nuevo estatus para Catalunya; y, por otro, hay quienes, desde una visión centralista del Estado, defendían –y defienden– su supresión, ya que, lejos de reconocer que se trata de un derecho de los vascos en virtud de su Historia –tal y como establecen las propias leyes–, consideran que se trata de un "privilegio".

El hecho cierto es que el Concierto Económico regula las relaciones financieras y tributarias, con derivaciones sobre las políticas, entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Estado español; y, como tal, es un instrumento fundamental de nuestro autogobierno. Gracias al Concierto, disponemos de un sistema de financiación propio, del que se deriva un sistema tributario propio, de carácter general, y de aplicación universal en su ámbito; un sistema que trasciende al conjunto del autogobierno y del entramado institucional del país.

Por todo ello, entendíamos que era pertinente iniciar esta vía de reflexión sobre el Concierto Económico. Un primer seminario que tendrá continuidad. Las ponencias presentadas en el mismo están recogidas en esta publicación y confío en que contribuyan a que el lector conozca mejor este instrumento clave de nuestro autogobierno que, a pesar de su relevancia política y económica, sigue siendo un gran desconocido para una parte importante de la ciudadanía.

Bakartxo Tejeria Otermin
Presidenta del Parlamento Vasco

DISCURSO DE INAUGURACIÓN

Bakartxo TEJERIA OTERMIN
Presidenta del Parlamento Vasco

Buenos días a todas y a todos.

Procedemos aquí a la apertura de este primer seminario sobre el Concierto Económico.

El primero porque tendrá continuidad en los próximos años y el primero también porque esta reflexión específica organizada por el Parlamento Vasco sobre temas políticos e institucionales de actualidad abre un camino para la realización de otros seminarios.

Expertos y profesores del ámbito académico como **Eduardo Alonso Olea, Santiago Larrazabal y Susana Serrano,** y protagonistas en el desarrollo del Concierto como **Pedro Luis Uriarte, José Luis Larrea y** el lehendakari **Juan José Ibarretxe** reflexionarán sobre la evolución y el futuro del Concierto, mientras que **Blas Los Arcos** lo hará en torno al Convenio de Navarra.

Esta reflexión orientada hacia el futuro se abre con un tema esencial, el Concierto Económico. Una reflexión acerca del derecho e instrumento que establece nuestra soberanía económica, nuestro autogobierno económico. Por ello, el tema objeto de reflexión será nuestro autogobierno económico y político.

Sin autogobierno económico, sin soberanía económica, no hay auténtico autogobierno político -soberanía política-, y sin autogobierno político no hay auténtico autogobierno económico.

Estas dos vertientes se presentan unidas en Euskadi hoy en día, aunque en el recorrido del Concierto, durante mucho tiempo, no haya sido así. En el Estatuto de la

República, el Gobierno Vasco del lehendakari Agirre fusionó ambas vertientes, por primera vez desde la pérdida de los fueros. Y fue el Estatuto de Gernika el que, de manera especial, lo integró plenamente en el marco del autogobierno, de tal forma que el Concierto Económico conformó la esencia de la autonomía vasca. El eje de nuestro autogobierno.

El Concierto, columna vertebral de nuestra estructura de autogobierno, trasciende y afecta al conjunto del mismo.

En virtud del Concierto se establecen y regulan las relaciones financieras y tributarias entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Estado español; en virtud de él, igualmente, se configura el sistema de financiación propio del País Vasco y, siguiendo esa misma senda, se establece el sistema fiscal propio de Euskadi, de carácter general y de aplicación universal en su ámbito.

El Concierto, consecuencia de los derechos históricos del País Vasco, convierte en singular nuestro autogobierno.

No es este un sistema subordinado, sino un sistema de relación basado en el pacto y el acuerdo.

El Concierto establece una relación político-económica bilateral: en un lado, Euskadi –las instituciones vascas– y, en el otro, las instituciones españolas.

Su propia idiosincrasia entraña la bilateralidad. Una bilateralidad que afecta –y así debe ser– no solamente al ámbito económico, sino también al político… aunque algunos –los gobiernos de España– a menudo lo hayan querido olvidar o eludir. Somos las ciudadanas y ciudadanos vascos quienes pagamos nuestras inversiones y nuestros servicios. Nosotros los pagamos y nosotros somos los que decidimos sobre ellos, en el Parlamento y en el Gobierno, o en las diputaciones y la juntas generales o en los ayuntamientos. En el seno de nuestro autogobierno político y económico.

El Concierto nos ha permitido la aplicación de políticas propias. Pero no se trata únicamente de tener la posibilidad, esta debe materializarse posteriormente en políticas. Y estas políticas deben ser justas, para así tener éxito. Más aún cuando con el Concierto asumimos un riesgo unilateral, un riesgo que es solamente nuestro.

En la actual crisis económica nos preguntan con frecuencia cuál es el origen, la razón de la ventaja de Euskadi frente a España en materia económica, en enseñanza, salud, servicios sociales… y otros ámbitos más. Y hay que responder que en la base de todo ello está el Concierto. La razón de este éxito reside en la posibilidad de autogobernarnos en materia económica, en el autogobierno mismo. En eso y en el uso que se ha hecho de autogobierno. El autogobierno es bienestar, y más soberanía supone más bienestar para los hombres y mujeres de Euskadi. Queremos autogobierno para vivir mejor.

Y no olvidemos que el Concierto es un derecho que tiene el País Vasco. Es anterior al actual marco legal y lo supera, pues cuenta con más de ciento treinta y cinco años. Y antes de él, precediéndolo, estaban los fueros, el autogobierno político y económico.

El Concierto, además, nos inserta en Europa, reconocido en el seno de la Unión Europea. Las haciendas vascas, sin ser Estado, están en Europa, con las demás haciendas europeas, al igual que lo está la Hacienda española. Y en Europa debe estar, porque es la Unión Europea el marco que nos afecta a todos.

Conoceremos el presente y el pasado, pero la reflexión que iniciamos aquí mira especialmente hacia el futuro. Y el futuro se sustenta en la voluntad de los ciudadanos.

EL CONCIERTO ECONÓMICO. ORIGEN, HISTORIA Y EVOLUCIÓN. 1878-1980

Eduardo J. ALONSO OLEA
Departamento de Historia Contemporánea
Centro de Documentación del Concierto Económico y de las Haciendas Forales
Universidad del País Vasco

Resumen

El 21 de julio de 1876 se promulgó una ley que extendió la obligación de pagar impuestos y aportar hombres al ejército de la misma forma que en el resto del Estado al País Vasco. Esta ley pretendía materializar el cumplimiento de la Ley de 25 de octubre de 1839, por la que se respetaban los Fueros dentro de la unidad constitucional de la Nación.

Sin embargo, las instituciones forales se negaron a cumplir con el mandato del Gobierno, y tras muchos e inútiles contactos, finalmente, su presidente, Antonio Cánovas del Castillo, el 5 de mayo de 1877, eliminó por medio de un Real Decreto la Diputación Foral de Bizkaia y nombró una de Real Orden, formada por personajes liberales y transigentes con sus postulados.

El problema que se planteó desde ese momento era doble. Por una parte no dar lugar a las protestas dentro del país –tras una guerra de tres años–, y por otra cómo cumplir esta obligación del pago de impuestos.

Desde un Decreto de 13 de noviembre de 1877 en que fijó un primer cupo sólo por la Contribución Territorial, se convocó a las Diputaciones en Madrid para tratar no sólo el cumplimiento de este decreto sino además hacerlo extensivo al resto de los tributos del momento. Esta negociación desembocará en lo que se conoce actualmente como Concierto Económico. En su momento, realmente desde 1882, se vino a llamar Concierto Económico-administrativo.

En efecto, este acuerdo de febrero de 1878, estableció que este pago de los tributos del Estado en el País Vasco sería diferente al resto del Estado (exceptuando a Navarra que desde 1841 tenía su propio sistema de Convenio). Las provincias los pagarían a las Diputaciones y estas lo harían al Ministerio de Hacienda en equiva-

lencia de las cantidades que se suponía este hubiera recaudado en caso de que se hubiera extendido el régimen común. Los recursos para pagar estos cupos los obtendrían las Diputaciones de los tributos concertados, en principio, y de una autorización genérica para continuar recaudando los que ya tenían al cobro. Luego, las Diputaciones se quedarían con la diferencia entre lo recaudado y el cupo.

Desde esta posición relativamente endeble, las Diputaciones fueron capaces de mantener, e incluso incrementar, su ámbito competencial hasta la Guerra Civil.

En 1937 el Concierto Económico fue derogado para Bizkaia y Gipuzkoa por haberse alineado con la República, pero continuó en Álava. Sin embargo, el Concierto hasta 1980 perdió flexibilidad porque la Diputación alavesa perdió esferas de capacidad normativa, que sin embargo era incomparable en relación con la de las Diputaciones de régimen común.

En los años sesenta, cuando el crecimiento económico y demográfico de Álava se manifiesta claramente fue cada vez más difícil el ocultar las bases de esta riqueza por lo que el Estado, aunque renovó el Concierto en 1952, fue estableciendo sistemas de actualización del cupo entre las renovaciones, como en 1967, cada vez más exigentes. Sistemas, por cierto, que se van a consolidar una vez se extienda el Concierto a los otros dos territorios históricos desde 1981. A pesar de estos aumentos de cupo la Diputación pudo mantener una tesorería sobreabundante lo que le permitió unas tasas de inversión desconocidas en Bizkaia o Gipuzkoa, lo que colaboró, como otro factor, al fuerte crecimiento de la provincia durante los años sesenta y primera mitad de los setenta.

Introducción

El 23 de febrero de 1878 se celebró una reunión en la Presidencia del Gobierno, en Madrid, entre varios de sus funcionarios y comisionados de las Diputaciones provinciales del País Vasco. El objetivo de la reunión fue cerrar definitivamente el acuerdo por el cual se aplicaría el sistema del pago de tributos en el País Vasco, que desde la Ley de 21 de julio de 1876 había de ser como en el resto del Estado, aunque se podría establecer una fórmula de transición[1].

Pues bien, esa fórmula de transición que como decimos se acordó definitivamente el 23 de febrero de 1878, y que tuvo efectos legales por medio de un Real Decreto de 28 de ese mes, es el comienzo de lo que hoy configura la principal especificidad de la Comunidad Autónoma Vasca: el Concierto Económico.

En las páginas que siguen pretendemos, por lo menos brevemente, analizar qué fue el Concierto Económico, por qué hubo Concierto y cómo evolucionó hasta 1980 en que con la aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco (en 1979) y la recuperación de los Derechos Históricos (desde la D.A. 1ª de la Constitución de 1978) se plantea un Concierto Económico en otras coordenadas institucionales y políticas.

1. Qué fue (es) el Concierto Económico

El Concierto se definió en su origen como una disposición gubernamental –generalmente no pasaba del rango de Real Decreto– que fijaba una cantidad alzada anual (cupo constante) que cada Diputación vascongada habría de abonar al Ministerio de Hacienda en *equivalencia de las recaudaciones* de ciertos impuestos (llamados concertados) a las que renunciaba el Estado.

Ahora bien, hay que aclarar un par de extremos. En primer lugar el Concierto Económico nació sin nombre. De hecho, en la prensa del día 1 de marzo, al hacerse eco del Decreto, sólo pusieron esto, "el decreto". En segundo lugar fue una medida

[1] Art. 4°. Se autoriza al Gobierno para que, dando en su día cuenta a las Cortes y teniendo presente la ley de 19 de septiembre de 1837 y la de 16 de agosto de 1841 y el decreto de 29 de octubre del mismo año, proceda a acordar, con audiencia de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya si lo juzga oportuno, todas las reformas que en su antiguo régimen foral lo exijan, así el bienestar de los pueblos vascongados como el buen gobierno y la seguridad de la Nación. Ley de 21 de julio de 1876.

temporal, sujeta a los diez años de descuentos para resarcir a los liberales vascos de los daños sufridos en la guerra en 1876[2], como habían pasado ya dos años, pues quedaban ocho. Finalmente, otro extremo de interés es que los tributos sujetos a acuerdo se suponía que eran recaudados en equivalencia por las Diputaciones, pero eso no quería decir que efectivamente fueran puestos al cobro.

El resultado de todo esto fue que a corto plazo las Diputaciones mantuvieron los sistemas tributarios de las extintas forales, salvo el del tabaco que pasó a estar estancado como en el resto del Estado, aunque eso sí a la hora de fijar el cupo se estableció un descuento encubierto en tal concepto, además del lógico por los gastos de recaudación.

Un punto importante, y que distingue claramente al cupo de entonces con el cupo de hoy en día, es precisamente su concepto. Si hoy en día se considera como la cantidad que el País Vasco paga al Estado en equivalencia de los servicios que no tiene transferidos, más la correspondiente cuota de solidaridad para el fondo de compensación interterritorial, en ese momento se tuvo como la cantidad que, llegado el caso, hubiera recaudado el Ministerio de Hacienda de haber establecido el régimen común en lo fiscal.

Recapitulemos. El Concierto, por lo tanto, es una forma temporal acordada entre el Estado y las Diputaciones vascas para cumplir la obligación de pagar impuestos de las Provincias Vascas, por un periodo de ocho años, durante los cuales se suponía el Ministerio habría de ir estableciendo el mismo sistema tributario que en el resto del país. El Concierto Económico se configuró como una solución política a un problema de técnica tributaria. El País Vasco tiene todavía Concierto, pasados 136 años. Surge, por lo tanto, una pregunta

2. ¿Por qué hubo Concierto Económico?

Si tras una guerra civil el bando triunfante tiene un problema, lo normal hubiera sido que se utilizase la fuerza para solucionarlo. Sin embargo, en el caso de la última

[2] Art. 5. Cuarto: Para otorgar dispensas de pago de los nuevos impuestos, por los plazos que juzgue equitativos con tal que ninguno pase de diez años, a las poblaciones vascongadas que se hayan hecho dignas de tal beneficio por sus sacrificios de todo género en favor de la causa legítima durante la pasada guerra civil; así como a los particulares que hayan tenido que abandonar sus hogares por la misma causa, o sido por ello objeto de persecuciones.

guerra carlista, en este aspecto fiscal, no fue así. Se llegó a un cuerdo entre las Diputaciones (a regañadientes también hay que decirlo) y el Gobierno, o mejor el presidente del gobierno Antonio Cánovas del Castillo, un político práctico que quizás se esforzó en llegar a un acuerdo entendiendo que así no plantaba una semilla para la siguiente guerra carlista.

Fuera como fuese el hecho es que se llegó a un arreglo por el cual el Ministerio de Hacienda no recaudó los principales tributos en el País Vasco (salvo las aduanas), sino que lo harían las Diputaciones, que se encargarían de abonar, con sus propios recursos, el cupo como la suma que debería haber recaudado el Ministerio.

Hay varios motivos que explican por qué Cánovas no hizo directamente tabla rasa con todo lo foral (no sólo las Diputaciones o las Juntas) y uno como decimos fue que no quiso sembrar las semillas para otra guerra carlista, pero también es cierto que importantes elementos liberales vascos habían apoyado a Alfonso XII y con las armas en la mano, por lo que, en cierta forma, había que reconocer esos esfuerzos. Hay además otras razones más operativas, La primera, la propia forma de recaudar los tributos en el momento, que requerían una administración que el Estado[3] no tenía dispuesta en el país, y que además de ser establecida requería recursos que el Ministerio no disponía en abundancia. Funcionarios, estadísticas, locales, impresos, etc. en un país con fama de pobre, apartado y poco poblado, y recién salido de una guerra.

Pero además de estas circunstancias hay otra que no se suele atender como es el peso de la deuda en las cuentas provinciales del momento. Las Diputaciones generales habían aportado recursos desde hacía décadas para soportar la causa de los Borbones, de Alfonso XII, pero también de su madre Isabel II, cantidades que se habían reclamado sin éxito durante décadas. El problema para Cánovas era que si en efecto se *laminaba* el régimen foral el Estado también debía de *quedarse* con la deuda, que no era pequeña:

[3] Vid. Miguel MARTORELL LINARES, "El Concierto Económico en el contexto de la Hacienda Española del siglo XIX," en Haciendas Forales: 30 años de Concierto Económico y perspectivas de futuro, ed. AGIRREAKZUENAGA, Joseba, ALONSO OLEA, Eduardo J. Bilbao: Ad Concordiam, 2011.

Cuadro 1. Relación de créditos contra el Estado que tiene la Excma. Diputación Provincial de Vizcaya sobre los que se han entablado respetuosas reclamaciones al Gobierno de S.M. pidiendo el abono correspondiente. (pts.)

Convenidos de Vergara. Pagos hechos con arreglo a la Real Orden de 28 de septiembre de 1841, en la que se expresa que serán abonados en cuenta del donativo que por otro concepto deba darse al Gobierno	259.147,00
Religiosos sexagenarios y enfermos. Pensiones señaladas por la Diputación a los regulares sexagenarios y enfermos residentes en Vizcaya a calidad de reclamar su reintegro en tiempo oportuno	172.058,00
Batallón de Nouvillas. Cantidades entregadas en metálico por la Caja Provicial desde 20 de mayo hasta 22 de agosto de 1873, cuyo débito está reconocido por el Gobierno.	127.307,00
Guardia Foral y Miñones	1.789.240,00
Compañía de Vigilancia formada por el Gobernador Civil	53.390,00
Desperfectos y rentas del Colegio-Instituto de 2º enseñanza de Vizcaya en donde se estableció un Hospital Militar.	44.552,00
Importe de los suministros prestados a las tropas del Ejército, Guardia Foral y Miñones desde 1º de enero de 1876 hasta 30 de junio de 1877, por pueblos de la provincia de Vizcaya.	485.815,65
Suministros hechos durante la Guerra Civil de 1833	5.119.231,00
TOTAL	8.050.740,65

Fuente: A. C. J. G. (Archivo de la Casa de Juntas de Gernika) R. F. R. 13. L. 10.

En definitiva, el Ministerio debería arrastrar la impopularidad de recaudar tributos como administración nueva, impuesta por la fuerza de las armas, en un espacio que hasta entonces apenas había conocido su intervención (salvo la administración aduanera) y sin garantías de que realmente resultara rentable.

Por ello, finalmente, Cánovas decidió dejar a las Diputaciones que una vez acatada la Ley de 21 de julio continuaran con la recaudación y con el pago de los servicios que en otras regiones del país corrían a su cargo. Así se aprobó el Real Decreto de 28 de febrero de 1878 (publicado en *La Gaceta de Madrid* el día 1 de marzo)[4].

[4] RD de 28 de febrero de 1878. *Gaceta de Madrid,* 1 de marzo de 1878, nº 60, pp. 505-507.

Se puede observar en el texto del R. D. que en principio se trató de un acuerdo por un periodo definido; a expensas de que los medios estadísticos se perfeccionasen y se pudieran variar los cupos según más datos se supiesen, y variaran los presupuestos del Estado. No se destilaba, salvo en el sentido de audiencia, nada que pudiese dar pie a pensar en un pacto o tratado entre soberanías, ni nada similar, pues las Diputaciones venían a sustituir a las Oficinas Económicas como subrogadas, con unos recursos que autorizaría el Gobierno. El literal del texto en su preámbulo lo decía claramente:

> Establecida la unidad constitucional en las Provincias Vascongadas; verificada la primera quinta, y estándose llevando a cabo los preliminares de la del presente año con la misma regularidad que en las demás del Reino, faltaban que entrasen aquellas en el concierto económico: faltaba que, cuantas manifestaciones tributarias se consignasen en los presupuestos generales del Estado, y cuantos gravámenes pesasen sobre la propiedad, la industria y el comercio, afectasen de igual modo a los naturales de aquel país que al resto de los españoles[5].

Pues bien, ahora comenzaremos a ver cómo esta medida provisional se convirtió en definitiva, cómo la audiencia se convirtió en pacto, y cómo las Diputaciones pudieron mantener una política fiscal propia, obtener recursos públicos con los que primero pagar el cupo y con el sobrante pagar sus propios servicios.

3. Cómo evolucionó el Concierto Económico hasta 1980

Desde esta posición relativamente endeble, las Diputaciones fueron capaces de mantener, e incluso incrementar, su ámbito competencial hasta la Guerra Civil.

Por evidentes razones de espacio no vamos a detallar todo el proceso evolutivo del Concierto a lo largo de estos 102 años, entre 1878 y 1980[6], pero nos fijaremos

---

5 RD de 28 de febrero de 1878. Preámbulo.

6 Para ver la evolución del sistema en detalle, vid. Eduardo J. ALONSO OLEA, "Concierto Económico y Haciendas Forales. 1937-2002", en *Dictadura, democracia y autogobierno. La nueva sociedad vasca. 1937-2004*, ed. AGIRREAZKUENAGA, Joseba, *Historia de Euskal Herria. Historia General de los Vascos*. Donostia: LUR, 2004, Eduardo J. ALONSO OLEA, "El largo camino para la recuperación del Concierto Económico de Vizcaya y Guipúzcoa. 1968-1981", en *Historia de la transición y consolidación democrática en España. 1976-1986.*, ed. TUSELL, Javier et al. Madrid: UNED-UAM, 1995, Eduardo J. ALONSO OLEA, *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de*

en sus principales hitos, los que marcan los principales puntos de inflexión pero también de continuidad del sistema.

La primera cuestión, y además importante, es precisar los motivos por los cuales una medida provisional, con ocho años de vigencia, persiste, por qué se renovó desde 1886 hasta hoy en día (salvo el caso del Concierto con Bizkaia y Gipuzkoa desde 1937 hasta 1980).

Las condiciones para la renovación de 1886 fueron de nuevo de orden práctico. No se había realizado ninguna operación estadística, las Diputaciones habían pagado puntualmente el cupo, el peligro insurreccional se veía lejano y no había generado mayores problemas. Las provincias, y sus Diputaciones, estaban dirigidas por las élites dinásticas que paulatinamente estaban dejando pasar a los nuevos "capitanes de industria", con muy buenas relaciones en la Corte (Pablo de Alzola quizás sea el prototipo y además el negociador vizcaíno de 1886). En definitiva, como el sistema funcionaba bien para qué modificarlo.

Así que desde 1886 fue renovado en diferentes momentos el acuerdo, integrando nuevos tributos, en general los más importantes de la panoplia tributaria del Estado, con cupos lógicamente crecientes, pero siempre en una cuantía contenida e intermedia ente los pretendidos por el Ministerio y los queridos por las Diputaciones. A veces el problema no fue tanto la subida del cupo en sí mismo sino el incremento de los tributos concertados o garantías de un mayor plazo de vigencia del cupo acordado e incluso declaraciones de autonomía económica y/o administrativas que el Concierto traía aparejada.

Como vemos en el Cuadro 2, según se sucedieron los acuerdos los tributos concertados fueron en aumento y en diversificación, al tiempo que la Hacienda central también aumentaba y diversificaba sus tributos.

En efecto, hasta la República, la mayoría de las novedades fiscales se fueron integrando en el Concierto, de una manera u otra y en mayor o menor magnitud. La

---

un Derecho histórico. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995. Para ver su evolución normativa, vid. Alberto ATXABAL RADA, MUGURUZA ARRESE, Javier, *Recopilación del Concierto Económico vasco. Legislación, jurisprudencia y bibliografía. 1981-2004*. Bilbao: Ad Concordiam, 2006, José María ESTECHA MARTINEZ, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco Navarras. Colección de leyes, decretos, reales órdenes y resoluciones del Tribunal Contencioso administrativo relativos al País Vasco Navarro. Apéndice 2*. Bilbao: Impr. Provincial, 1935.

Cuadro 2. Contribuciones e impuestos concertados. (1878-1926)

	1887	1893	1894	1900	1906	1913	1920	1925/26
Concierto Económico	Primera revisión general	Revisión parcial	Segunda revisión general	Revisión parcial	Tercera revisión general	Revisión parcial	Revisiones parciales	Cuarta revisión general
Inmuebles, cultivo y ganadería	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Lo denomina Territorial
Industria y comercio	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem
Derechos Reales y Transmisiones de bienes	Ídem	Ídem	Ídem	Considera comprendido el impuesto de Derechos Reales sobre concesiones administrativas	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem
Papel sellado	Ídem	Ídem	Ídem	Declara no comprendido el Timbre de negociación	(Especifica los conceptos comprendidos)	Ídem	Timbre sobre los productos envasados	Lo denomina «Timbre»
Consumo de Cereales. Consumo de la sal	Consumos	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem
		1% sobre pagos	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	1,20% sobre pagos
		Patentes de Alcoholes	Ídem	Ídem	Desaparece			
			Sueldos provinciales y municipales	Ídem	Queda comprendido en Utilidades (cupo industrial)			

Cuadro 2. Contribuciones e impuestos concertados. (1878-1926) (Continuación)

	1887	1893	1894	1900	1906	1913	1920	1925/26
			Tarifas de viajeros y mercancías (Comprendía las vías terrestre, marítima y fluvial)	Amplía las líneas concertadas y excluye la vía marítima y los ferrocarriles mineros	Lo denomina «Transportes por las vías terrestre y fluvial». Incluye más líneas.	Ídem	Ídem	Ídem
			Carruajes de lujo	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem
			Asignaciones de ferrocarriles para gastos de inspección	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem
				Casinos y círculos de recreo	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem
				Utilidades, en parte incluida en el cupo industrial	Ídem	Incluye las compañías navieras vascongadas	Aplica la territorialidad. Incluye las de las Compañías mineras	Ídem
					Alumbrado	Ídem	Ídem	Ídem
							3% sobre el mineral (nuevos impuestos)	Ídem

(Fuente: DIPUTACION DE VIZCAYA. *Régimen del Concierto Económico y sus revisiones*. Bilbao, 1927)

principal de ellas del periodo de la Restauración fue sin duda alguna recaudación de la Contribución de Utilidades sobre la Riqueza Mobiliaria que no se encabezó al completo dejando algunas tarifas y epígrafes fuera del acuerdo, aunque en su desarrollo posterior a 1900 hubo algunos cambios como el de las navieras en 1913 o el de las sociedades mineras en 1921, en combinación con el tributo sobre el 3% del valor del mineral en bocamina.

En torno a estas renovaciones, al incremento del número de los tributos concertados y al incremento de la actividad económica del país, esencialmente concentrada en Bizkaia y, en menor medida y algo más tarde, en Gipuzkoa, los cupos concertados también experimentaron un evidente incremento.

Cuadro 3. Cupos líquidos concertados. (1878-1981) (pts.)

Año	Bizkaia	Gipuzkoa	Álava	Total
1878	857.765,49	655.777,02	529.634,76	2.043.177,26
1887	1.286.649,00	983.667,00	529.632,00	2.799.948,00
1894	2.557.013,00	1.446.113,00	597.684,00	4.600.810,00
1898	3.006.013,00	1.706.293,00	693.684,00	5.405.990,00
1899	2.617.013,00	1.486.293,00	602.684,00	4.705.990,00
1900	2.703.653,00	1.490.593,00	603.684,00	4.797.930,00
1904	2.553.053,75	1.373.894,96	548.119,61	4.475.068,32
*1906	4.298.359,75	2.066.515,96	623.189,61	6.988.065,32
1913	4.388.359,75	2.066.515,96	623.189,61	7.078.065,32
1916	4.709.434,75	2.226.515,96	642.114,61	7.578.065,32
1920	6.999.434,75	2.411.515,96	667.114,61	10.078.065,32
*1926	28.380.000,00	10.050.000,00	1.570.000,00	40.000.000,00
1932	28.734.000,00	10.177.000,00	1.589.000,00	40.500.000,00
1937			1.609.250,00	
1942			6.300.000,00	
*1952			24.981.023,76	
1967			67.500.000,00	
*1976			2.989.000.000,00	
*1981	21.247.000.000,00	12.618.000.000,00	4.731.000.000,00	38.596.000.000,00

* Ajustes automáticos periódicos. ____: Renovación del Concierto.

Fuente: elaboración propia sobre R.D. 28 de febrero de 1878, Art. 14 de la Ley de Presupuestos de 1887-88, R.D. de 12 de febrero de 1893 y de 1 de febrero de 1894, R.O. de 9 de agosto de 1898, R.D. de 18 de enero, 1 y 9 de febrero de 1899 y R.D. de 25 de octubre de 1900, R.O. de 28 de octubre de 1904, R.D. 13 de diciembre de 1906, R.D. 23

de octubre de 1913, R.D. de 28 de julio de 1920, R.D. de 24 de diciembre de 1926, D. 9 de mayo de 1942, D. 29 de febrero de 1952, D. de 27 de noviembre de 1967, R.D. 26 de noviembre de 1976, Ley 12/1981, de 13 de mayo.

Las Diputaciones por lo tanto no sólo mantuvieron su "quantum" competencial, sino que en la medida en que las renovaciones se fueron sucediendo lo fueron ampliando. No sólo fue "volumen de negocio" sino que su capacidad de generación e inversión de recursos permitió mantener una elevada inversión pública, por lo que el propio sistema generaba la base de su legitimidad. En la medida en que las Diputaciones hacían más cosas, dicho en román paladino, podían hacer más cosas. Aquí hay una doble fuente: por una parte en la normativa, tanto en los textos de las sucesivas renovaciones del Concierto, como en la Ley provincial de agosto de 1882, en que se decía, en su disposición transitoria cuarta:

> Mientras subsista el concierto económico consignado en Real decreto de 28 de febrero de 1878, y las Diputaciones de las provincias Vascongadas hayan de cumplir las obligaciones que les imponen los artículos 10 y 11 del mismo, se considerarán investidas dichas corporaciones, no solo de las atribuciones consignadas en los capítulos 6º y 10 de la presente ley, sino de las que con posterioridad á dicho convenio han venido ejercitando en el órden económico para hacerlo efectivo[7].

En ningún lugar se estableció unívocamente cuales eran esas atribuciones sino que eran las que venían ejerciendo, por lo tanto si las ejercían estaban protegidas por la ley.

Castelar lo dejó claro:

> Se trató de dar nuevamente sus facultades perdidas á las Diputaciones por medio de una Real orden y no se pudo á causa de la resistencia opuesta por Vega Armijo y otros fuerofobos en Consejo de Ministros. Entonces apeló Don Venancio á un medio habilísimo, que trajo la deseada devolución á las Pro-

[7] Cuarta disposición transitoria, presentada por la Comisión, al dictamen sobre el proyecto de ley de organización provincial. *D.S.C.* 28 de junio de 1882, apéndice 2º al nº 161. Los artículos 10 y 11 del concierto de 1878 se referían a los cupos de los distintos impuestos, y a su mecanismo de pago. Los capítulos 6º y 10 de la Ley se referían a las atribuciones comunes de todas las Diputaciones provinciales.

> vincias, sin crisis ni otros inconvenientes. Allá en los artículos adicionales de la Ley provincial deslizó uno, creo que el cuarto, diciendo que mientras durase el convenio económico pactado con las Provincias Vascas, sus respectivas diputaciones tuviesen las facultades antiguas en esta especial é importantísima esfera de su administración. Por consiguiente las facultades perdidas están devueltas por las leyes y no hay necesidad de ninguna disposición ministerial, pues basta y sobra la esencialísima disposición legislativa. Los amigos de ahí deben probar que las tienen, como el filósofo antiguo probaba el movimiento, moviéndose. No hay más que reconstruirlas y ejercerlas. Si algún obstáculo hallaran que me hablen ó escriban y yo trataré de removerlo, pues he hallado á Don Venancio en el mejor sentido[8].

Es decir, una vez mostrado el ejercicio competencial se estaba legitimado para ejercerlo.

Esto sólo no bastaba en un sistema constitucional como el español tan legalista y vertical, en que la jerarquía institucional estaba muy marcada de forma que las instancias locales (las Diputaciones lo eran) dependían del Gobernador Civil y de los Ministerios para llevar a cabo muchas de sus funciones, una de ellas y más importantes, autorizar sus ingresos y gastos. Pues bien, este trámite no se cumplía en el País Vasco. Las Diputaciones tenían amplio margen para establecer sus tributos pero también sus gastos, por lo tanto podían destinar recursos a sus atenciones sin control previo del Estado.

En definitiva, si tenían amplia capacidad en el ingreso y en el gasto, precisamente por el Concierto y por la Ley Provincial, se acentuaba la ventaja del sistema.

No todo fue como la seda, por supuesto, hubo problemas, conflictos y desentendimientos, pero la propia base del sistema y la fama de eficiencia que había conferido a las Diputaciones hacía que fueran especialmente respetadas.

---

[8] Carta de Emilio Castelar a Eusebio García. 5 de octubre de 1882. A.A.D.V. R.E.A.- C.E. 2656/7. El Partido Liberal era, más que un partido, "una confederación de grupos con diferente origen y tradiciones"; por lo que no es extraño que, entre otras causas de división interna, las pretensiones de las Diputaciones fueran objeto de discusión, o de enfrentamiento solapado. Y que el Marqués de la Vega de Armijo fuera colaborador de Alonso Martínez, uno de los líderes del ala derecha, y centralista, o que Albareda, o Venancio González fueran otros líderes del ala izquierda, por decirlo de alguna manera, del Partido Liberal explican el que no se llegara a una solución rápida de la cuestión de las atribuciones. Vid. José VARELA ORTEGA, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*. Madrid: Alianza, 1977, pp. 150 y ss. El entrecomillado, en p. 153.

Eso sí, la generación de esa "tradición" llevó tiempo. Es a fines de la década de los noventa del siglo XIX cuando el Concierto generó suficiente peso como para ser tenido en cuenta a la hora de la toma de decisiones urgentes desde el gobierno. Un buen ejemplo lo tenemos en el Donativo voluntario de 1898. Ante la pretensión del gobierno, agobiado por la guerra colonial, de simplemente establecer un aumento lineal al cupo las Diputaciones protegidos por el plazo de vigencia del acuerdo de 1894 (hasta 1906), se resistieron todo lo que pudieron. Pero finalmente hubo un acuerdo salomónico. Las Diputaciones pagaban más pero sólo como donativo, por un año, no veían incrementado su cupo hasta 1906.

La disposición que fijaba el donativo se tradujo con una Real Orden de 9 de agosto de 1898. Por ella se aceptaba el donativo dando por cumplida en su esencia la Ley de Presupuestos[9] y, en su artículo 2º, daba un plazo de dos meses para concertar el nuevo impuesto sobre electricidad, petróleo y gas. En su exposición de motivos se insertaron unas frases que explican muy bien por qué el concierto tuvo vigencia más allá de 1886.

> Resultando, que tanto esa Subsecretaría como la Dirección general de contribuciones directas y la Intervención general de la Administración del Estado, informan que debe aceptarse el expresado ofrecimiento en cuanto al abono por pago de los recargos transitorio y de guerra, porque si bien la cuantía del mismo no es exactamente igual á la que pudiera exigirse, teniendo en cuenta los datos derivados del Concierto económico vigente, la diferencia no es de importancia y el Tesoro experimentaría mayor perjuicio en el caso de no admitir el ofrecimiento procediendo al cobro de los recargos por medio de sus Agentes, lo cual produciría cuantiosos gastos de Administración[10].

Al poco tiempo, en 1900, las consecuencias de la guerra alcanzaron a la reforma fiscal, la conocida Reforma de Villaverde, cuya medida más importante fue la creación de la Contribución de Utilidades. Pues bien, aquí también las Diputaciones hicieron lo que pudieron para evitar su aplicación, aunque al ser algunas de sus tarifas nuevas se hubo que adaptar el Concierto.

---

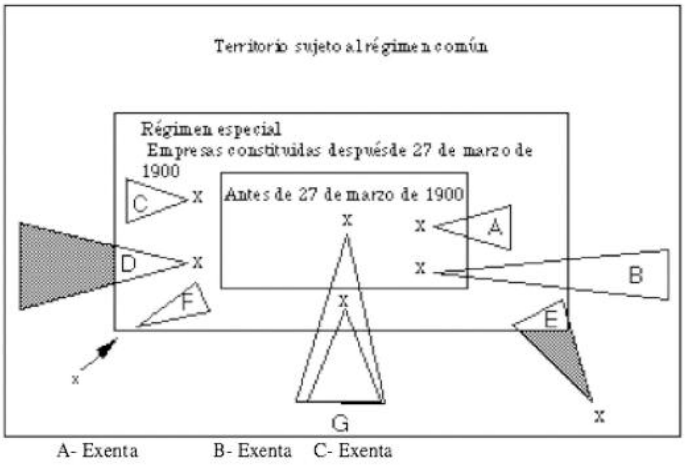
9 José María ESTECHA MARTINEZ, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco Navarras. Colección de leyes, decretos, reales órdenes y resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo relativos al País Vasco Navarro*, 2 ed. Bilbao: Imp. Provincial, 1918 pp. 243-244.

10 Preámbulo de la R. O. de 9 de agosto de 1898. ESTECHA MARTINEZ, J. Mª. *Régimen político…* p. 245.

Aquí lo que nos interesa es que esta contribución, en sus tres tarifas, son el germen del actual Impuesto de Sociedades y raíz última por la que esta concertado en la actualidad y formando por lo tanto una de las principales diferencias del Concierto Económico frente a otros modelos de federalismo fiscal. Bien, el problema era que el Estado quería evitar que las sociedades se domiciliaran en el País Vasco para huir de la contribución, por lo que en este acuerdo, en 1900, se establece un primer "punto de conexión" para asignar la recaudación a una administración u otra. Si nos fijamos en la figura 1 se fijaba la fecha de constitución de la empresa (27 de marzo de 1900, fecha de aprobación de la ley que reguló el impuesto) y el territorio en el que se operaba.

Con el tiempo vinieron los problemas porque las empresas creadas hasta esa fatídica fecha fueron desapareciendo y las nuevas operaban en el país o en el mercado español cada vez más. Es decir, en la medida en que la economía vasca, sobre todo vizcaína, se hacía más grande se extendía cada vez más a territorio común, por lo que el concepto "operar" cada vez fue más discutido[11].

Figura 1. Desarrollo de los "puntos de conexión" de la Contribución de Utilidades. 1900



A- Exenta B- Exenta C- Exenta

D- Exenta por utilidades obtenidas en territorio vasco y sujeta por utilidades en territorio español de régimen común.

E- Igual que D. F- Exenta. G- Navieras vascongadas

[11] Vid. Eduardo J. ALONSO OLEA, ARANA PEREZ, Ignacio, "Los empresarios vizcaínos ante la política económica y social, 1898-1998," en *100 años de historia de la Confederación Empresarial de Bizkaia = Bizkaiko empresarien konfederazioa 100 urte historia*. Bilbao: CEBEK, 1999, Eduardo J. ALONSO OLEA, "Los conflictos fiscales entre las Diputaciones vascongadas y el Ministerio de Hacienda. (1876-1937)", *Forum Fiscal de Bizkaia*, no. Marzo-1997 (1997).

Pero sigamos adelante, esta negociación, y el fracaso de la negociación de la reforma del impuesto sobre los alcoholes en 1904, determinaron las negociaciones de la renovación de 1906. Esta renovación es si se quiere la más prototípica de las que se han analizado: un gobierno liberal en Madrid inestable (no sólo afectado por la oposición conservadora, sino sobre todo por las camarillas internas), unas Diputaciones con las ideas muy claras de lo que se jugaban y que además sabían que cada vez era menos creíble la postura de pobreza de las provincias. Al frente de las comisiones actuaron hombres bien posicionados en Madrid (el caso más evidente es el de Adolfo G. de Urquijo[12], ex diputado en Madrid, yerno de Martínez Rivas, y miembro de la influyente familia Ybarra) y con las ideas muy claras a la hora de llevar a cabo la negociación, muy preparada ya desde las oficinas de las Diputaciones[13].

Los problemas planteados en esta negociación fueron varios, además del evidente del fin de la vigencia del acuerdo de 1894, como fue el reajuste de los impuestos pactados en 1894, con el desfase que se veía habida cuenta del desarrollo experimentado por la economía vizcaína, en donde su actividad minera e industrial se intensificaba día a día. Y en medio de todo ello, el debate sobre la reintegración foral[14].

La solución a estos problemas fue sin duda muy conveniente para los vascos. Se llegó a un acuerdo por 20 años, continuó el status quo en la Contribución de Utilidades, se incorporaron nuevos impuestos, aunque se tuvo que aceptar un aumento programado, a mitad de vigencia que se suponía mitigaría el desfase del cupo con la capacidad efectiva de las provincias. Pero quizás lo más importante es que se incluyó un artículo, el 15, por el que se reconocían todas la atribuciones económicas

[12] Vid. Gregorio CASTAÑO SAN JOSÉ, Adolfo Gabriel de Urquijo e Ibarra (1866-1933): un artífice del Concierto Económico. Bilbao: Ad Concordiam, 2005.

[13] Vid. ALONSO OLEA, *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*.

[14] No vamos a tratar este aspecto, pero no deja de ser interesante la vinculación de las negociaciones de renovación del Concierto con intentos, más o menos elaborados o exitosos, de reintegración foral. Vid. Eduardo J. ALONSO OLEA, "Los proyectos de reinstauración de las asambleas representativas por las Diputaciones provinciales (1876-1937)", en *Contributions to European Parliamentary History. Studies presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*, ed. J. AGIRREAZKUENAGA, M. URQUIJO. Bilbao: Juntas Generales de Bizkaia, 1999.

y administrativas que venían ejerciendo, como venía ya siendo reconocido desde 1887. Este capítulo sigue estando vigente, aunque modificado, hoy en día en la disposición adicional 3ª del Concierto[15].

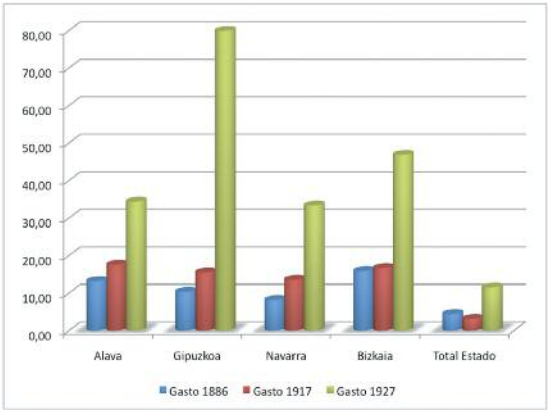
Si esta negociación fue francamente positiva para los vascos la de 1925 y 1926, si inicialmente no fue desde luego mal, a la larga, según se fueron aplicando ciertas bases del acuerdo, las reglamentadas en 1926, se vio que la aplicación que se hacía desde el Ministerio de Hacienda del Concierto tendía a limitar la autonomía de las Diputaciones, sobre todo en el terreno fiscal.

En todo caso las Diputaciones a la altura de la II República mantenían un amplio sistema tributario que si inicialmente se limitaba a los tributos indirectos, esencialmente a los arbitrios, con el tiempo había ido progresando hacia sistemas más modernos, no sólo a impuestos más modernos sino a sistemas de recaudación más modernos, abandonando los previos sistemas de remate o subasta hacia la recaudación directa desde su propia Hacienda provincial, dotada de funcionarios, inspectores, reglamentación, etc. Los efectos de esta modernización se apreciaron en unos presupuestos crecientes, pero además presupuestos que tenían poco que ver con los de las Diputaciones de régimen común.

Se podrían dar muchos datos (densidad de carreteras por km^2, o tasas de analfabetismo) pero quizá la más indicativa sea el gasto por habitante comparado entre las provincias concertadas, y Navarra, con las Diputaciones de régimen común.

[15] "Las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya tendrán las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 y que, en virtud del proceso de actualización general del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución se consideran subsistentes, sin perjuicio de las bases a que hace referencia el artículo 149.1.18.ª de la Constitución". Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. «BOE» núm. 124, de 24 de mayo de 2002. Las modificaciones de 2007 y 2014 no han variado este apartado.

Gráfico 1. Gasto de las Diputaciones del País Vasco y del Estado (pts./hab)



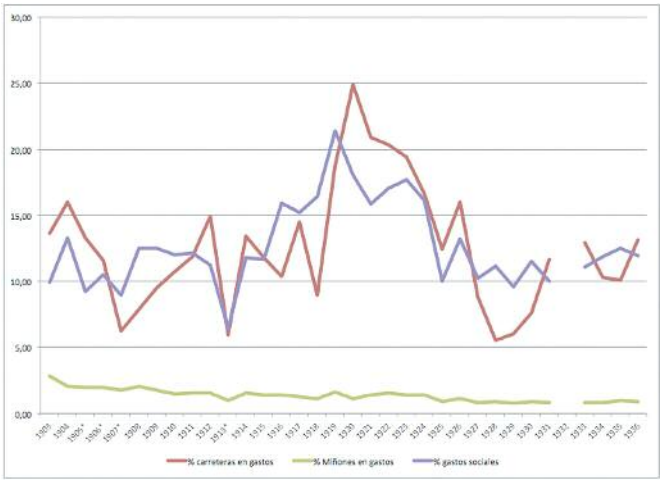
Ahora bien, no sólo se trataba de cuánto se gastaba sino como. Las Diputaciones no actuaron fuera de lo normal en el contexto del gasto público de su época, es decir, todavía no se estaba en el momento del Estado del bienestar; sin embargo, sus rectores no dudaron en invertir recursos, y a veces cuantiosos, en equipamiento público y social, lo que en última instancia repercutía en su buena fama como administradoras[16]. Mantenían una tupida red de carreteras, los institutos provinciales, escuelas de artes y oficios, escuelas de barriada (en Bizkaia) y rurales (en Gipuzkoa), asilos, orfanatos, colaboraban en la financiación de hospitales, escuelas especializadas (sordomudos, por ejemplo), tenían su propia caja de ahorros, desde la cual financiaban a su vez y complementaban sus respectivas obras sociales y un larguísimo etcétera[17]. El resultado de todo ello es como mostramos en el Gráfico 2 un relativamente elevado gasto social, lejos desde luego de lo realizado por el Estado[18].

16 Las virtudes del sistema las reconoció hasta el propio Cánovas en 1873, en el conocido prólogo de Miguel RODRIGUEZ FERRER, *Los vascongados, su país, su lenguaje y el Príncipe L. L. Bonaparte con notas, ilustraciones y comprobantes sobre sus antigüedades, sus primitivos nombres históricos con una introducción de A. Cánovas del Castillo*. Madrid, 1873.

17 El amplio marco competencial situado dentro, pero también fuera, del Concierto es analizado en Eduardo J. ALONSO OLEA, *Continuidades y discontinuidades de la administración provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una «esencia» de los Derechos Históricos*. Oñati: IVAP, 1999, Ignacio OLABARRI GORTAZAR, ARANA PEREZ, Ignacio, "Las atribuciones de las Diputaciones vascongadas y su fundamento jurídico durante la Restauración," en *Los Derechos Históricos vascos. (Actas del Congreso sobre los Derechos Históricos vascos celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 13, 14, 15 y 16 de octubre de 1987)*. Oñate: IVAP, 1988.

18 Vid. Francisco COMIN COMIN, *Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995)*. Barcelona: Crítica, 1996.

Gráfico 2. Gastos de la Diputación de Bizkaia. 1900-1935 (%)



El personal provincial, teniendo en cuenta estas variadas funciones, era también extenso, incluyendo policías (Miñones y Miqueletes), maestros, recaudadores de arbitrios, peones camineros, guardias forestales, etc.

Cuadro 4. Plantilla de la Diputación de Bizkaia (nº y %)

	1882		1936		1939	
Secret. contabilidad y archivo	29	10%	45	5%	35	10%
Corrección p.	2	1%	0	0%	0	0%
Comisión en Corte	2	1%	0	0%	0	0%
Instrucción pública	3	1%	188	19%	1	0%
Arbitrios	72	24%	105	11%	85	24%
Portazgos	6	2%	0	0%	0	0%
Obras públicas	139	46%	323	32%	126	36%
Miñones	44	15%	129	13%	0	0%
Montes y granjas	0	0%	57	6%	21	6%
Imprenta	0	0%	14	1%	5	1%
Beneficencia	4	1%	23	2%	10	3%
Subalternos	0	0%	52	5%	41	12%
Hacienda	0	0%	64	6%	23	7%
Total	301	100	1.000	100	347	100

Si comparamos los datos de los años 1936 y 1939 vemos que el personal de la Diputación de Bizkaia se redujo en un tercio. El motivo es conocido: la abolición del Concierto Económico con Bizkaia y Gipuzkoa dictada por la Junta técnica de Burgos el 23 de junio de 1937.

En 1937 el Concierto Económico fue derogado para Bizkaia y Gipuzkoa por haberse alineado con la República, pero continuó en Álava[19]. Sin embargo, el Concierto hasta 1980 perdió flexibilidad porque la Diputación alavesa perdió igualmente esferas de capacidad normativa, que sin embargo era incomparable en relación con la de las Diputaciones de régimen común.

Pero sigamos con el Concierto, desde 1937 ya reducido a Álava. Digamos de entrada que en 1938 la Diputación de Álava recuperó el apelativo de "Foral", perdido en 1877, aunque no se recompusieron sus Juntas. Pero ya en materia destaca la forzosa modificación del Concierto debido a la necesidad de encajarlo con la "contrarreforma" fiscal del primer franquismo, obra de José Larraz, modificación materializada por el Decreto de 9 de mayo de 1942. En esta modificación, además de elevar el cupo 700.000 pts. y de incluir impuestos no encabezados durante la II República como el de la Renta o sobre consumos de lujo, se concertaron nuevos impuestos como el usos y consumos[20] y la Contribución sobre beneficios extraordinarios. Pero más allá de la concertación de nuevos o viejos impuestos la principal consecuencia de esta renovación fue que por primera vez se incluyó el control de la Hacienda central sobre la foral; no control directo pero sí la obligación de remitir documentación o el principio de alta inspección, desconocida hasta entonces.

En 1952, una vez pasados 25 años del acuerdo de 1926, se renovó de nuevo el Concierto, por un Decreto de 29 de febrero de ese año. El texto no tiene grandes novedades, sobre las introducidas en 1942, pero sí que incorpora una relevante. Algo hemos dicho sobre los efectos de la inelasticidad del cupo, cuando en plazos tan largos y con procesos de inflación a veces intensas se veía que pronto perdía virtualidad. Así que en 1952 se estableció un ajuste quinquenal en función de los in-

[19] Los destructivos efectos de la abolición del Concierto Económico se pueden ver analizados y comparados en Eduardo J. ALONSO OLEA, "Concierto Económico y Haciendas Forales. 1937-2002".

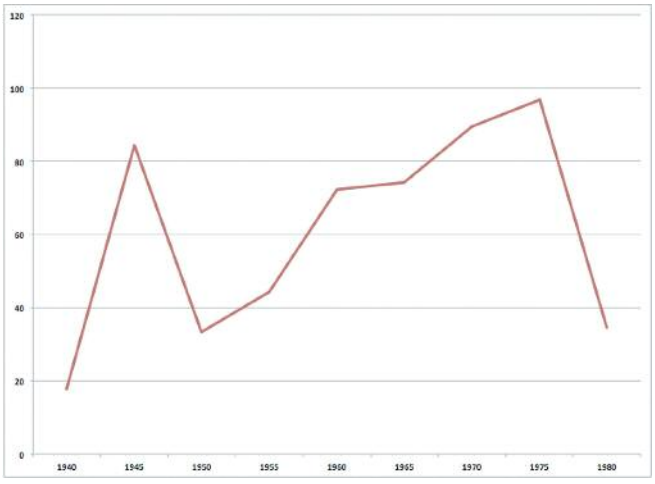
[20] Llamar nuevo a este tributo quizás sea una exageración por cuanto significó la recuperación de los viejos impuestos de consumos, derogados en el régimen común 30 años antes. Vid. Francisco COMIN COMIN, MARTORELL LINARES, Miguel, *La Hacienda Pública en el franquismo. La guerra y la autarquía (1936-1959)*. Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 2013. Esp. pp. 373 y ss.

gresos presupuestados por el Estado. Al ser el cupo un reflejo de los ingresos previsibles habría de actualizarse en función de su evolución.

Pasados a su vez 25 años, por R. D. de 26 de noviembre de 1976, se volvió a renovar. Este texto sí tuvo ciertas novedades no sólo interesantes por sí, sino porque van a ser la base de elementos que se incluyeron en el acuerdo de 1981. Así se aceptaba que la Diputación tuviera facultades sobre el sistema tributario, sin rebasar el Decreto y los pactos internacionales. También se separó la parte tributaria y la parte financiera (cupo), cupo que ya no sólo se revisaría cada cinco años sino que se haría una liquidación anual en función de la evolución efectiva del presupuesto de ingresos[21].

Pero más allá de los textos la peculiar situación de Álava, supuso que el Concierto manifestase sus mejores características en esos años, puesto que la Diputación mantuvo una suficiencia presupuestaria apabullante, sobre todo si comparamos con la situación de las Diputaciones de régimen común. Durante dos décadas, entre 1955 y 1975 de forma creciente los ingresos presupuestados se multiplicaban al hacer las cuentas, hasta suponer, en 1975, casi el doble de lo calculado.

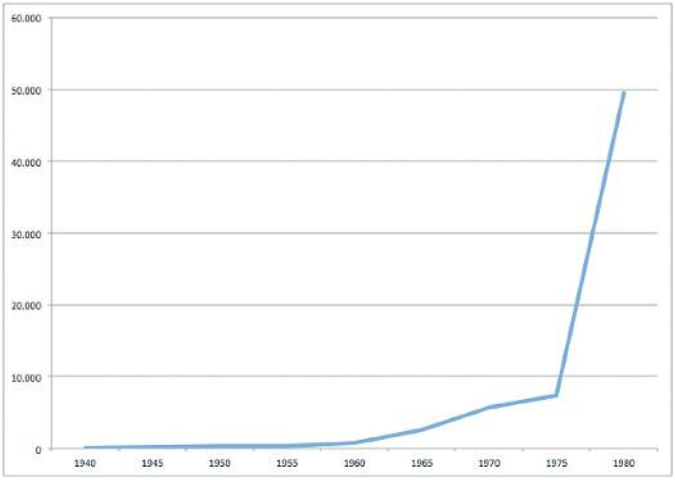
Gráfico 3. Suficiencia presupuestaria de la Diputación de Álava. 1940-1980 (%)



[21] La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en su Disposición Final Quinta, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en su Disposición Adicional Primera y el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, en su Disposición Final Cuarta.

Este mismo efecto lo vemos si nos fijamos en el gasto por habitante, (como mostramos en el Gráfico 4) y no hay que olvidar que precisamente los años del franquismo fueron de elevación de la población en magnitud desconocida hasta entonces. Es por ello que la Diputación fue un protagonista importante a la hora de explicar el fuerte crecimiento económico de la provincia de esos años, sobre todo desde 1950.

Gráfico 4. Gasto por habitante de la Diputación Foral de Álava. 1940-1980



4. Balance final

Vamos a hacer un breve balance final sobre lo visto. En principio puede sorprender que en un sistema tan centralizado en lo formal como fue el régimen constitucional español se mantuviesen unas instituciones con tanto margen de maniobra, y en un terreno tan ligado a la soberanía del Estado como el fiscal. Y no sólo eso, sino que persistiera durante tanto tiempo y en una estructura que además tampoco fue estática sino que evolucionó durante el franquismo todavía más hacia la centralización y la jerarquización.

Sin embargo uno de los factores de su supervivencia fue precisamente su flexibilidad; es decir, que la falta de un asidero legal definido que fijara sus competencias

le permitió adaptarse a las circunstancias cambiantes. Evidentemente tenía el problema de que no tenía un terreno de juego marcado y cabía la arbitrariedad pero al no tener lindes claros quedaba la opción de ocupar *la tierra de nadie*, y una vez *conquistada* ya se disponía de un terreno que podía decirse dominado.

Otro problema fue que la suma del cupo a lo largo del tiempo tendiera a no reflejar los cambios normativos o de coyuntura, lo que le hacía especialmente sensible a las críticas, sobre todo en momentos de inflación. Es por eso que a lo largo del tiempo, primero de forma tímida y luego ya programada, se estableciese la necesidad de ajustarlo a la evolución de los ingresos.

En todo caso las ventajas para el territorio fueron claras: permitió mantener una elevada inversión pública, con unos sistemas fiscales no más justos posiblemente pero tampoco más injusto que el régimen común, pero sí más eficiente y pegado al terreno, a las necesidades de los vecinos. Las Diputaciones primero pretendieron en 1878 proteger al contribuyente de la rapacidad fiscal del Estado, pero finalmente, al depender de los ingresos fiscales, lo que hicieron fue competir en la exacción de recursos para sus propios gastos. En la medida en que se percibían, en que se veían, el sistema ganaba en prestigio y en legitimidad.

5. Bibliografía

ALONSO OLEA, Eduardo J. "Concierto Económico y Haciendas Forales. 1937-2002." En *Dictadura, democracia y autogobierno. La nueva sociedad Vasca. 1937-2004*, editado por AGIRREAZKUENAGA, Joseba. Donostia: LUR, 2004.

ALONSO OLEA, Eduardo J. *Continuidades y discontinuidades de la administración provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una «esencia» de los Derechos Históricos*. Oñati: IVAP, 1999.

ALONSO OLEA, Eduardo J. *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995.

ALONSO OLEA, Eduardo J. "El largo camino para la recuperación del Concierto Económico de Vizcaya y Guipúzcoa. 1968-1981." En *Historia de la transición y consolidación democrática en España. 1976-1986*, editado por TUSELL, Javier et al. Madrid: UNED-UAM, 1995.

ALONSO OLEA, Eduardo J. "Los conflictos fiscales entre las Diputaciones Vascongadas y el Ministerio de Hacienda. (1876-1937)." *Forum Fiscal de Bizkaia* no. Marzo-1997 (1997).

ALONSO OLEA, Eduardo J. "Los proyectos de reinstauración de las asambleas representativas por las Diputaciones provinciales (1876-1937)." En *Contributions to European Parliamentary History. Studies presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*, editado por J. AGIRREAZKUENAGA, M. URQUIJO, 459-81. Bilbao: Juntas Generales de Bizkaia, 1999.

ALONSO OLEA, Eduardo J., ARANA PEREZ, Ignacio. "Los empresarios vizcaínos ante la política económica y social, 1898-1998." En *100 años de historia de la Confederación Empresarial de Bizkaia = Bizkaiko empresarien konfederazioa 100 urte historia*. Bilbao: CEBEK, 1999.

ATXABAL RADA, Alberto, MUGURUZA ARRESE, Javier. *Recopilación del Concierto Económico vasco. Legislación, jurisprudencia y bibliografía. 1981-2004*. Bilbao: Ad Concordiam, 2006.

CASTAÑO SAN JOSÉ, Gregorio. *Adolfo Gabriel de Urquijo e Ibarra (1866-1933) : un artífice del Concierto Económico*. Bilbao: Ad Concordiam, 2005.

COMIN COMIN, Francisco. *Historia de la Hacienda Pública, II. España (1808-1995)*. Barcelona: Crítica, 1996.

COMIN COMIN, Francisco, MARTORELL LINARES, Miguel. *La Hacienda Pública en el franquismo. La guerra y la autarquía (1936-1959)*. Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 2013.

ESTECHA MARTINEZ, José María. *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco Navarras. Colección de leyes decretos, reales órdenes y resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo relativos al País Vasco Navarro*. 2 ed. Bilbao: Imp.Provincial, 1918.

ESTECHA MARTINEZ, José María. *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco Navarras. Colección de leyes decretos, reales órdenes y resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo relativos al País Vasco Navarro. Apéndice 2*. Bilbao: Impr. Provincial, 1935.

MARTORELL LINARES, Miguel. "El Concierto Económico en el contexto de la Hacienda Española del siglo XIX." En *Haciendas Forales: 30 años de Concierto*

Económico y perspectivas de futuro., editado por AGIRREAKZUENAGA, Joseba, ALONSO OLEA, Eduardo J. Bilbao: Ad Concordiam, 2011.

OLABARRI GORTAZAR, Ignacio, ARANA PEREZ, Ignacio. "Las atribuciones de las Diputaciones vascongadas y su fundamento jurídico durante la Restauración." En *Los Derechos Históricos vascos. (Actas del Congreso sobre los Derechos Históricos vascos celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 13, 14, 15 y 16 de octubre de 1987).* Oñate: IVAP, 1988.

RODRIGUEZ FERRER, Miguel. *Los vascongados, su país, su lenguaje y el Príncipe L. L. Bonaparte con notas, ilustraciones y comprobantes sobre sus antigüedades, sus primitivos nombres históricos con una introducción de A. Cánovas del Castillo.* Madrid, 1873.

VARELA ORTEGA, José. *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900).* Madrid: Alianza, 1977.

ENCAJE CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DEL CONCIERTO ECONÓMICO COMO ACTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS

Santiago LARRAZABAL BASAÑEZ
Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Deusto
Director de la Secretaría del Gobierno
y de Relaciones con el Parlamento. Gobierno Vasco

Resumen

La conferencia trata de explicar jurídicamente de una manera sencilla cómo el Concierto Económico vasco, que puede ser definido como el sistema financiero y tributario especial y bilateral que regula las relaciones entre el Estado central y las instituciones vascas, es un instrumento esencial para el autogobierno vasco y constituye además un derecho histórico paradigmático. Se intenta en ella hacer ver cómo encaja en nuestro ordenamiento jurídico, a través de la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978, que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales y que establece la actualización general de dicho régimen foral en el marco de la propia Constitución y de los estatutos de autonomía. De ahí que se recoja expresamente en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía vasco actualmente vigente, definiéndolo como un sistema foral tradicional, siendo actualizado también a través de la legislación postconstitucional que lo desarrolla, primero a través de la Ley de Concierto Económico de 1981 y actualmente, mediante la Ley reguladora del Concierto Económico de 2002 vigente y de sus posteriores modificaciones.

1. Breve concepto jurídico del Concierto Económico
- Modelos de financiación autonómica: modelos concertados y modelo LOFCA
- Características principales del sistema

2. El Concierto como Derecho Histórico
- El sistema tributario propio de los Territorios Forales hasta el siglo XIX
- El objetivo del Real Decreto de 28 de febrero de 1878 por el que se estableció el primer Concierto Económico
- El denominado "Decreto Pidal"
- La evolución del Concierto durante la Restauración, la II República y la dictadura franquista
- La recuperación del Concierto Económico

3. Encaje constitucional, estatutario y legal del Concierto Económico, como actualización de los Derechos Históricos

3.1. Encaje constitucional
- La Disposición Adicional Primera, los Derechos Históricos y la interpretación de los mismos por el Tribunal Constitucional

3.2. Encaje estatutario
- El artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Gernika

3.3. Encaje legal
- El Concierto Económico de 1981, su prórroga unilateral en 2001 y el vigente Concierto de 2002
- La modificación de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las normas forales fiscales y los conflictos en defensa de la autonomía foral
- Las especialidades en materia de estabilidad presupuestaria
- Las especialidades en materia de régimen local, régimen económico-financiero y Haciendas Locales

4. A modo de conclusión

Javier Oleaga Echeverria,
IN MEMORIAM

1. Breve concepto jurídico del Concierto Económico

Las relaciones de orden financiero y tributario entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Estado se regulan mediante el sistema de Concierto Económico. Hablando en general, y en lo que se refiere a los modelos de financiación autonómica existentes en el Estado español, frente al modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (al que pertenecen todas ellas menos las dos Comunidades Forales, es decir, la Comunidad Autónoma Vasca o Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra), en el que es el Estado Central quien legisla y recauda y después distribuye los fondos entre las Comunidades Autónomas (modelo regulado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas –LOFCA– y sus modificaciones posteriores), existe otro modelo de financiación, el de las dos Comunidades Forales, que funciona justo al revés, de tal manera que son ellas y no el Estado, quienes legislan y recaudan los tributos y contribuyen después a las cargas generales que son competencia del Estado con una cantidad, denominada cupo (en el caso vasco) o aportación (en el caso navarro). De hecho, la propia LOFCA, en su Disposición Adicional Primera dice que "el sistema foral del concierto económico se aplicará en la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía".

El sistema de financiación de la Comunidad Autónoma Vasca, que responde a principios similares, recibe el nombre de Concierto Económico y se encuentra regulado en la Ley 12/2002, de 23 de mayo (y sus sucesivas modificaciones).

Podemos decir también a modo de introducción que el Concierto Económico es un sistema bilateral y pactado entre el Estado y Euskadi, que dota a las instituciones forales vascas de potestad normativa tributaria y de autonomía en la gestión tributaria y que trae consigo un sistema denominado "de riesgo unilateral", que supone que Euskadi ha de pagar al Estado el cupo pactado en cualquier caso, tanto si la recaudación va bien como si va mal, pues en este último caso no recibe ninguna ayuda por parte del Estado, ni se le rebaja el cupo. El sistema es, como veremos, uno los derechos históricos vascos, especialmente protegidos por la Constitución española de 1978. Y si el Concierto es un derecho histórico, como sin duda lo es, hay que referirse breve, pero obligatoriamente, a su historia, que es lo que haré a continuación.

2. El Concierto como Derecho Histórico

En el sistema foral clásico vasco y hasta la derogación de los Fueros por la Ley de 21 de julio de 1876, cada uno de los Territorios Forales que actualmente componen la Comunidad Autónoma Vasca (por tanto, me refiero ahora únicamente al Señorío de Bizkaia, y las Provincias de Gipuzkoa y Álava) tenía su propio sistema tributario y de hacienda. Desde la Edad Media, el Rey de Castilla, primero, y de España después, solamente cobraba determinadas rentas tasadas en los textos forales de cada Territorio y sólo excepcionalmente, en situaciones de penuria de la Hacienda Real, cada Territorio Foral podía realizar "donativos o servicios *voluntarios*" a la Corona.

A partir del siglo XVII, los Territorios Forales empezaron a establecer sus propios impuestos (denominados "arbitrios") y ya desde el siglo XVIII, se consolidó en cada Territorio una administración fiscal propia, con su correspondiente Hacienda. En definitiva, el sistema tributario foral clásico suponía que no se pagaban impuestos al Rey salvo los derechos establecidos en su caso en los Fueros y los "donativos" excepcionales, puesto que los gastos a realizar y los servicios a prestar en los Territorios Forales eran sufragados por los propios Territorios Forales con cargo a sus ingresos y no con fondos de la Hacienda real. Este sistema era denominado por algunos autores "exención tributaria", aunque tal denominación no resulta del todo correcta, pues no es que no se pagasen impuestos, que sí se pagaban, lo que ocurría es que no se pagaban a la Corona sino a las Haciendas de los Territorios Forales, que eran los encargados de prestar los servicios. El sistema se mantuvo hasta finales del siglo XIX cuando, tras las guerras carlistas, lo que quedaba de los Fueros vascos, y entre ellos, el sistema tributario y de Hacienda foral propio, fue abolido por la Ley de 21 de julio de 1876, abolitoria de los Fueros.

Sin embargo, tras la abolición foral, el Gobierno se dio cuenta de que no era tan fácil extender el sistema general de la Hacienda Real a unos Territorios donde no había estado instalada nunca, por lo que, en un principio, llegó a un acuerdo con las Diputaciones vascas ahora ya Provinciales y no Forales, para instaurar un sistema provisional que le permitiese recaudar unas cantidades de dinero de manera estable, a través de un sistema de cuotas fijas y por una serie de años, mediante algunos impuestos que se concertaban (o "encabezaban") con las entonces denominadas "Provincias Vascongadas". Así surgió el primer Concierto Económico para Bizkaia, Gipuzkoa y Álava, que fue aprobado mediante Real Decreto de 28 de febrero de 1878.

El sistema, que en un principio iba a ser provisional, pretendía equiparar a las Provincias Vascongadas con las de régimen común, pues como se dice en su Preámbulo, *"Establecida la unidad constitucional en las Provincias Vascongadas, verificada la primera quinta, y estándose llevando a cabo los preliminares de la del presente año con la misma regularidad que en las demás del Reino, faltaba sólo que entrasen en el Concierto económico: faltaba que, cuantas manifestaciones tributarias se consignasen en los presupuestos generales del Estado, y cuantos gravámenes pesasen sobre la propiedad, la industria y el comercio, afectasen de igual modo a los naturales de aquel país que al resto de los españoles. Y realizada quedará esta aspiración en un breve término"*. Sin embargo, el sistema de Concierto se fue consolidando, pues en cada renovación del mismo, el número de impuestos concertados fue aumentando y al mismo tiempo, a su amparo, las competencias en materia económico-administrativa de las Diputaciones Vascas fueron creciendo, lo que, de nuevo fue distinguiendo a estas de las demás Diputaciones de régimen común.

El segundo Concierto Económico fue aprobado por Ley de Presupuestos de 29 de junio de 1887; el tercero, por Real Decreto de 1 de febrero de 1894 y el cuarto por Real Decreto de 13 de diciembre de 1906. Pero fue a partir del Real Decreto de 6 de marzo de 1919, el denominado "Decreto Pidal", cuando algo que se venía entendiendo implícitamente en las relaciones tributarias entre el Estado y las Provincias Vascas se consolidó notablemente: el carácter pactado y bilateral del Concierto Económico, entendiéndose que para cualquier renovación, adaptación o modificación del mismo era necesario el acuerdo entre las dos partes afectadas por el sistema, es decir, el Gobierno y las Diputaciones vascas. El cambio era importante: de un sistema diseñado para una homologación paulatina con los territorios no forales a un sistema bilateral y pactado de las antiguas provincias forales con el Gobierno central. Este fue, sin duda, un hito jurídico en la larga historia del Concierto.

Posteriormente, y en lo que se refiere al quinto Concierto Económico, hay que decir que sus bases fueron establecidas por el Real Decreto de 9 de junio de 1925, y su Reglamento, por Real Decreto de 24 de diciembre de 1926 y estuvo en vigor tanto durante el final de la Restauración como durante la II República (pues el Decreto de 18 de mayo de 1931 vino a confirmar el sistema). Sin embargo, tras la guerra civil, el Concierto fue abolido como represalia de guerra por la falta de apoyo a la "causa franquista" en Bizkaia y Gipuzkoa, mediante el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937. Por el contrario, se mantuvo para Álava (como también se mantuvo el homólogo sistema de Convenio Económico para Navarra), dado el apoyo que en estos Territorios tuvo el "levantamiento franquista" contra la II República.

Puesto que siguió vigente en Álava durante la dictadura franquista, la renovación del Concierto solamente para Álava tuvo lugar mediante el Decreto de 29 de febrero de 1952 y, posteriormente, por Decreto 2948/1976, de 26 de noviembre y siguió vigente en dicho Territorio hasta 1981, cuando tras la restauración de la democracia en España, la aprobación de la Constitución de 1978 y del Estatuto de Autonomía Vasco de 1979, se consiguió por fin, que se aprobase un nuevo Concierto Económico, ahora ya conjunto, para los tres Territorios Históricos (Bizkaia, Gipuzkoa y Álava), con lo que se reparaba el agravio cometido contra Bizkaia y Gipuzkoa.

3. Encaje constitucional, estatutario y legal del Concierto Económico, como actualización de los Derechos Históricos

3.1. Encaje constitucional

Actualmente, el fundamento jurídico del Concierto Económico se halla estrechamente vinculado a la Disposición Adicional Primera de la Constitución, que recoge expresamente en su párrafo primero que "la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los Territorios Forales". Es cierto que cuando hablamos de derechos históricos, el Tribunal Constitucional dejó claro que la Constitución tal y como se entiende actualmente, "no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores" (STC 76/1988, de 26 de abril, Fundamento Jurídico 3º), y que los derechos históricos no son, por sí mismos, títulos competenciales autónomos de los que quepa deducir competencias (STC 123/1984, de 18 de diciembre, Fundamento Jurídico 3º), pero también es cierto que este reconocimiento constitucional de los regímenes forales supone que dichas Comunidades forales ostentan competencias distintas de las establecidas en el título VIII de la Constitución (STC 94/1985, de 29 de julio, Fundamento Jurídico 6º), siempre que sean compatibles con los mandatos y principios constitucionales (STC 86/1988, de 3 de mayo, Fundamento Jurídico 5º y STC 76/1988, de 26 de abril, Fundamento Jurídico 3º) y pueden comportar que el legislador estatal pueda conferir un tratamiento normativo singular o excepcional para los Territorios Forales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, Fundamento Jurídico 26º)

La Constitución garantiza la propia existencia del régimen foral, pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente lo hayan integrado (SSTC 76/1988,

Fundamento Jurídico 4º; 86/1988, de 3 de mayo, Fundamento Jurídico 5º; 214/1989, de 21 de diciembre, Fundamento Jurídico 26º, 208/2012, de 14 de noviembre, Fundamento Jurídico 4º). Pero, en todo caso, la Constitución reconoce lo que se ha dado en llamar la "garantía institucional del la foralidad", que exige que se preserve un "núcleo identificable de la institución"(STC 32/1981, de 28 de julio, Fundamento Jurídico 3º). En su virtud, "aparecen así definidos un núcleo intangible, por prescripción estatutaria, del contenido del régimen foral –y que resulta por tanto, ser el mínimo sin el que desaparecería la misma imagen de la foralidad– y además, un ámbito de expansión de ese régimen, que se hace depender de la actuación de otros órganos" (STC 76/1988, de 26 de abril, Fundamento Jurídico 6º).

Como acabamos de ver, el Tribunal Constitucional, en la célebre Sentencia 76/1988, de 26 de abril, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la LTH, ha sostenido que dicha Disposición Adicional supone una garantía institucional de la foralidad y también se deduce de ella que, dentro de ese núcleo intangible de la foralidad garantizado por dicha Disposición, aparece de forma destacada el sistema de Concierto Económico y además, que se trata de un sistema pactado, carácter pactado que también forma parte de dicho núcleo intangible. En palabras del propio Tribunal, "… históricamente, la determinación de las aportaciones de las Haciendas Forales a la estatal ha venido realizándose mediante el sistema de conciertos, que implica un elemento acordado o paccionado, integrante del núcleo del régimen foral (…) y que constituye, por tanto, parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse pervivencia de la foralidad". (Fundamento Jurídico 9º).

3.2. Encaje estatutario

Una vez que ha quedado claro visto que el Concierto Económico es uno de los derechos históricos cuyo amparo y respeto recoge la propia Constitución, nos corresponde ahora dar un paso más en su anclaje constitucional y estatutario: dado que el párrafo segundo de la Disposición Adicional Primera de la Carta Magna establece que "la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo en la Constitución y en su caso, en el marco de los Estatutos de Autonomía", el Tribunal Constitucional ha reconocido que la Disposición Adicional Primera permite que las Comunidades forales puedan mantener competencias que históricamente les hubieran correspondido, pero dichas competencias deberán ser asumidas por la norma esta-

tutaria (…) De hecho, una vez asumidas las competencias, el respectivo Estatuto deviene el elemento decisivo de la actualización de los derechos históricos (SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, Fundamento Jurídico 3º y 208/2012, de 14 de noviembre, Fundamento Jurídico 4º).

Por eso, la actualización del derecho histórico relativo al Concierto Económico se ha producido según lo establecido en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, que afirma 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 (párrafo 1º).

Por su parte, el párrafo segundo del art. 41 del Estatuto establece que el contenido del Concierto debe respetar los siguientes principios:

a) las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto y las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas facilidades dentro de la Comunidad Autónoma, aprobándose el Concierto por Ley;
b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y de su alta inspección;
c) las Instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para estas;
d) la aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma;
e) para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado, se constituirá una Comisión Mixta integrada por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos

por el Gobierno Vasco y de otra por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El Cupo 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;

f) el régimen de Concierto se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución.

3.3. Encaje legal

En cumplimiento de lo previsto en la Constitución y en el Estatuto, se promulgó la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprobaba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, previo acuerdo entre la Administración del Estado y los representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca y de los Territorios Históricos Vascos. Se reparaba así la injusticia histórica de 1937 y ahora tanto Bizkaia como Gipuzkoa, además de Álava (que, como hemos visto, no había llegado a perderlo), disfrutarían del sistema de Concierto Económico. El Concierto de 1981, suponía la confluencia de los Territorios Históricos vizcaíno y guipuzcoano con lo que ya existía en el territorio alavés. Su vigencia era de veinte años y para actualizarlo y adaptarlo a las nuevas circunstancias (fue modificado en cinco ocasiones), y se requería siempre el previo acuerdo de ambas partes (por un lado la Administración del Estado y por otro, los representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca y de los Territorios Históricos), pues, como hemos visto, se trata de un pacto bilateral, para lo que tiene que haber acuerdo entre todas las partes.

Por eso, cuando terminó la vigencia del Concierto de 1981, es decir, en 2001, se planteó un problema grave pues no hubo acuerdo entre las partes para su renovación y el Estado impuso una prórroga unilateral del Concierto de 1981 por un año más, mediante Ley 25/2001, de 27 de diciembre, lo que provocó una gran tensión con las autoridades vascas, ya que ello rompía las bases del sistema: la bilateralidad y el consenso. Afortunadamente, durante 2002 se siguió negociando, la situación se recondujo y se llegó a un nuevo acuerdo bilateral. De este modo, el nuevo Concierto fue negociado en la Comisión Mixta de Cupo, en la que participaron tanto los representantes de la Administración del Estado como los representantes de las Administración de la Comunidad Autónoma Vasca y de los tres Territorios Históricos.

Este acuerdo de la entonces Comisión Mixta de Cupo (hoy denominada Comisión Mixta del Concierto) de 6 de marzo de 2002 fue elevado a las Cortes Generales,

quienes aprobaron el nuevo Concierto actualmente vigente mediante Ley 12/2002, de 23 de mayo, un Concierto que ya no tiene una vigencia limitada en el tiempo, como había ocurrido con sus antecesores, sino que tiene vigencia ilimitada y cuyo carácter pactado queda claramente reflejado en que se sigue exigiendo el acuerdo unánime de todas las partes para cualquier modificación (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Gobierno Central), tal y como establece su artículo 61 y en que el acuerdo de la Comisión Mixta de Concierto es elevado a las Cortes como Proyecto de Ley del Gobierno y se tramita en estas a través del procedimiento de lectura única, que no permite la presentación de enmiendas en sede parlamentaria, pues se vota en bloque el texto y solamente cabe el voto favorable o negativo pero a todo el texto en su conjunto.

La última reforma del Concierto actualmente vigente hasta ahora tuvo lugar en 2007, si bien, como todos ustedes saben, ¡justo hace unos días, concretamente el 16 de enero de 2014, se reunió la Comisión Mixta de Concierto para impulsar una nueva modificación del mismo, llegándose en ella, ente otros, al acuerdo de concertar los siguientes impuestos: gravamen especial sobre los premios de determinadas loterías y apuestas, Impuesto sobre los depósitos en las Entidades de crédito, Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, Impuestos sobre la producción y almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos, Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero e Impuesto sobre Actividades de Juego.

Pero el encaje del Concierto Económico en el marco legal, se proyecta más allá de las disposiciones de carácter tributario y se extiende tanto al legislador orgánico como ordinario, porque el Concierto funciona también como canon interpretativo y de aplicación de determinadas normas legales. Pondré tres ejemplos recientes:

a) En materia procesal constitucional, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, modificada por Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, que ha introducido una Disposición Adicional Quinta en la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional, además de modificar la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y la Ley 29/1988, de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, atribuyendo al Tribunal Constitucional (y no ya a los Tribunales ordinarios del orden contencioso-administrativo), el control de constitucionalidad (y no de legalidad) sobre las Normas Forales Fiscales de los tres Territorios Históricos Vascos, dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas garantizadas por la D.A. 1ª de la Constitución y reconocidas en el artículo 41.2.a)

del Estatuto de Autonomía Vasco, que se refiere, como ya sabemos al Concierto Económico.

Como se dice en el Preámbulo de la mencionada Ley Orgánica 1/2010, "los derechos históricos de los territorios forales, al menos en lo que concierne a su núcleo esencial, no son una cuestión de mera legalidad ordinaria, sino que entrañan, sin duda, una cuestión constitucional, tanto como las que pueda plantear cualquier otro precepto de la Constitución, lo que obliga a arbitrar una vía practicable y accesible para su defensa, que remedie el déficit de protección de la foralidad que resulta de la falta de legitimación de las instituciones forales para acudir al Tribunal Constitucional en los supuestos en que el legislador, estatal o autonómico, invada el espacio que la disposición adicional primera de la Constitución y el artículo 37 del Estatuto vasco les reserva en exclusiva (...) El régimen de recursos que establece esta iniciativa se refiere a las Normas Forales fiscales, y ello en base a la disposición adicional primera de la Constitución, cuyo contenido los artículos 40 y 41 del Estatuto vasco no hacen sino explicitar. En este ámbito, que no es constitucionalmente transferible a otros entes o instituciones, sólo las normas forales aprobadas por las Juntas Generales de cada territorio histórico pueden entrar, en virtud de la disposición adicional primera de la Constitución y sólo ellas, en consecuencia, pueden mantener, establecer y regular los impuestos concertados que en el resto del Estado están formalmente reservados por la propia Constitución a las leyes aprobadas por las Cortes Generales"

Este nuevo sistema de control por parte del Tribunal Constitucional de las Normas forales fiscales, viene acompañado por la introducción de un nuevo "conflicto en defensa de la autonomía foral" de los Territorios Históricos Vascos, *"constitucional* y *estatutariamente* garantizada[1]" que puede interponerse contra las normas estatales con rango de ley. El nuevo cauce para recurrir las Normas forales fiscales, previsto en esta Ley Orgánica 1/2010, que ha sido a su vez recurrida ante el Tribunal Constitucional por dos Comunidades Autónomas vecinas, y sobre la cual es previsible que el Tribunal Constitucional se pronuncie en breve, ha sido utilizado precisamente por el Gobierno Central, para interponer recurso contra el Decreto Foral Normativo 2/2013, de 26 de febrero, por el que se determina la aplicación de nuevos impuestos

[1] La cursiva es mía.

en el Territorio Histórico de Bizkaia (en materia de juego, depósito de entidades de crédito e impuestos de carácter energético), que ante la falta de concertación con el Estado, fueron regulados por el Territorio Histórico de Bizkaia. Este recurso fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional, mediante providencia de 10 de septiembre de 2013.

Pues bien, en virtud de los acuerdos alcanzados en la última reunión de la Comisión Mixta de Concierto, a la que me he referido anteriormente, y en concreto el que hace el nº 8, al concertarse ahora sí estos impuestos, la Diputación Foral de Bizkaia derogará el Decreto Foral Normativo 2/2013 y el Estado desistirá del recurso interpuesto ante el Tribunal Constitucional. El nuevo texto acordado será tramitado como Proyecto de Ley, puesto que se necesita una norma con rango formal de ley para reformar la Ley del Concierto Económico de 2002 y, en virtud del carácter paccionado entre el Estado y las instituciones vascas (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales) será tramitado, como ya hemos visto, por el procedimiento de lectura única ante las Cortes Generales.

b) En lo que se refiere al tema de la estabilidad presupuestaria, la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su párrafo segundo, dice que "en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Concierto Económico", continuando lo que ya decían las anteriormente vigentes en esta materia[2]. El régimen pactado de Concierto implica una negociación bilateral entre el Estado y la parte vasca a la hora de poner en práctica las nuevas exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y el art. 62 b) de la Ley del Concierto, atribuye esa función a la Comisión Mixta de Concierto. Ello explica también que en esa reunión de la Comisión Mixta de Concierto a la que me acabo de referir, se haya llegado a acuerdos en materia de estabilidad presupuestaria: de hecho se acuerdan el procedimiento, contenido y frecuencia de remisión de

[2] La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en su Disposición Final Quinta, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en su Disposición Adicional Primera y el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, en su Disposición Final Cuarta.

la información a suministrar por la CAPV en desarrollo del acuerdo sobre principios y procedimientos en materia de estabilidad presupuestaria de 2007 (acuerdo nº 10) y se ratifican seis acuerdos suscritos por el Gobierno Vasco sobre el Plan Económico Financiero de reequilibrio, objetivos de estabilidad, objetivos de deuda y déficit (acuerdo nº 11).

c) Y por último, si hablamos de régimen local en general, y más específicamente de régimen económico-financiero local y de haciendas locales, la Disposición Adicional Segunda, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada a la misma por la reciente Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, dice en su párrafo quinto que "en materia de Hacienda las relaciones de los Territorios Históricos con la Administración del Estado se ajustarán a lo dispuesto en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las funciones que los artículos 7.4 y 26.2 atribuyen a la Administración que ejerza la tutela financiera, serán ejercidas en el País Vasco por sus Instituciones competentes de conformidad con el artículo 48.5 de la mencionada Ley 12/2002, de 23 de mayo"[3]. Otro tanto puede decirse de lo establecido en la Disposición Adicional 8º del Real Decreto Legislativo

[3] Y en su párrafo 6º, que "Los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Corporaciones Locales vascas inferior al que tengan las demás Corporaciones Locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 115 de la presente Ley y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma".

En su párrafo 10º, se establece que "el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación de las Diputaciones Forales se organizará libremente por estas en el marco del Concierto Económico, sin que sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 92 bis de la presente Ley".

Finalmente, en su párrafo 11º, aparece una vez más el Concierto Económico como marco normativo de referencia, cuando se dice que: "en el marco de los objetivos de estabilidad presupuestaria y en virtud de las competencias y facultades que en materia de régimen local y financiación local les confiere la disposición adicional primera de la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía, la Ley del Concierto Económico y la disposición adicional segunda de la Ley de Bases de Régimen Local, los órganos forales de los Territorios Históricos vascos determinarán los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las Corporaciones Locales, del personal eventual y del resto de personal al servicio de las Corporaciones Locales y su sector público y de los funcionarios con habilitación de carácter nacional. La determinación de tales retribuciones atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal".

2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales[4].

4. A modo de conclusión

Creo que ya ha llegado la hora de concluir mi intervención para no abusar de su paciencia que, como dice el refrán vasco, "hitzik onena, laburrena", pero permítanme una última reflexión: el Concierto Económico nació en un momento de gran desolación para nuestro País, tras la derogación foral de 1876. Es más, el Gobierno de entonces sostenía que el encaje jurídico del Concierto de 1878 era la propia Ley de 21 de julio de 1876, derogatoria de los Fueros y la autorización que tenía el Gobierno *"para introducir en este punto las modificaciones que estuviesen más en armonía con los hábitos del país"*. Fue introducido como instrumento provisional para unificar a las antiguas Provincias Forales con las de régimen común y su vigencia estaba prevista para más o menos unos ocho años.

---

[4] La nueva redacción de esta disposición ha sido introducida también por la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y dice lo siguiente:

1. Los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás corporaciones locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma.
2. Las instituciones vascas podrán, en sus respectivos ámbitos competenciales, atribuir competencias como propias a los municipios de sus respectivos territorios, con sujeción, en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
3. De conformidad con la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de la cláusula subrogatoria prevista en el artículo 48 quinto de la Ley del Concierto Económico con el País Vasco, los Territorios Históricos recibirán los informes a que se refieren los artículos 193 bis y 218 de la presente Ley. Asimismo, los órganos interventores de las administraciones locales del País Vasco remitirán también al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas, los informes a que se refiere el artículo 218 de la presente Ley.
4. De conformidad con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y de la cláusula subrogatoria prevista en el artículo 48 quinto de la Ley del Concierto Económico con el País Vasco, las Diputaciones Forales en sus respectivos ámbitos territoriales serán las competentes para formalizar convenios con las Entidades Locales para reforzar la autonomía y eficacia de los órganos responsables del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, contable y presupuestaria de las citadas Entidades Locales.

Mañana, 28 de febrero, se cumplirán 136 años desde la aprobación del Primer Concierto Económico, y ahora resulta que es casi unánimemente aceptado como un componente esencial del autogobierno vasco, como un instrumento bilateral y pactado que forma parte del denominado núcleo intangible de la foralidad, amparada expresamente por una Disposición específica de la Constitución que, por cierto, no tiene precedentes ni en la historia constitucional española ni en el derecho comparado. Fue, además, actualizado por el Estatuto de Gernika de 1979 y otras leyes posteriores; forma parte del marco jurídico básico en el que se insertan las especialidades forales reconocidas en numerosas leyes sectoriales; algunos de sus contenidos gozan de un sistema de protección que hace que sea el propio Tribunal Constitucional el encargado de enjuiciarlos y hasta el sistema derivado de él ha sido reconocido como perfectamente compatible con la Unión Europea por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. A pesar de todo esto, no es tampoco un sistema perfecto, pero funciona y eso no lo discute casi nadie.

Y todo ello con la mayor naturalidad y un amplísimo consenso… ¡Si se lo llegan a decir a los atribulados vascos de la época de la derogación foral, no habrían dado crédito a lo que oían! Por cierto, y ahora que, antes o después, habrá que abordar el delicado asunto de nuestro nuevo estatuto político, quizá no estaría mal fijarnos humildemente en el modelo de Concierto para intentar avanzar entre todos hacia un modelo concertado también en lo político. Y eso no es ninguna utopía, si me permiten ustedes utilizar en este contexto el título de la obra más conocida de Tomás Moro, quien da nombre a la Sala en la que nos encontramos, porque como alguien dijo alguna vez, a veces, la utopía es sólo una verdad prematura. Al fin y al cabo, nuestros antecesores siempre pensaron que, para restañar de algún modo las heridas de la abolición foral que, en mi humilde opinión, aún supuran, al Concierto Económico debía seguirle un Concierto Político. Si hemos sido capaces de concertar lo económico, ¿por qué no aprender del modelo para buscar el concierto político? Pero claro, de eso ya hablaremos en otra ocasión, quizá cuando a nuestros representantes les toque "concertar" y ¿qué mejor sitio para hacerlo que este Parlamento?

RECUPERACIÓN PLENA DEL CONCIERTO E INCLUSIÓN EN EL MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO. PLANTEAMIENTO DEL CONCIERTO ECONÓMICO ACTUAL

Pedro Luis URIARTE SANTAMARINA
Consejero de Economía y Hacienda (1980-1984)
Gobierno Vasco

Resumen

En esta ponencia se analizará la naturaleza del Concierto Económico de 1981 y la trascendencia del mismo, haciéndose un completo repaso al desarrollo de la negociación y analizando los escollos más difíciles que presentó la misma.

Personalizar determinados estereotipos, acusaciones y falsedades que persiguen al Concierto Económico: se realizan distintas recomendaciones para la potenciación y defensa futura del mismo, cerrándose la ponencia con un balance de lo que han sido los más de 30 años de aplicación de nuestro Concierto Económico.

0. Introducción

I. La gestación y negociación del Concierto Económico de 1981
1. Gestación del Concierto Económico de 1981
2. La negociación del Concierto por el Consejo general Vasco, en 1979
3. La negociación del Concierto Económico, tras la constitución del Gobierno Vasco, en 1980
4. Los negociadores del Concierto Económico de 1981
5. El desarrollo de la negociación con la representación estatal
6. Una negociación con cuatro niveles diferentes
7. El acto formal de la firma del Acta del Concierto
8. La negociación de la tramitación legislativa del Concierto, en un contexto muy difícil
9. La clave del éxito negociador

II. Las claves conceptuales del Concierto de 1981
10. Naturaleza del Concierto de 1981: un pacto decisivo
11. El Concierto de 1981 fue también un acto de fe
12. La gran trascendencia del Concierto Económico
13. Los cinco pilares de un Concierto Económico de nueva planta

III. Los escollos más difíciles de la negociación
14. Los veinte escollos de una negociación muy compleja
14.1. Siete escollos políticos
14.2. Seis escollos hacendísticos/tributarios
14.3. Seis escollos sobre la aportación de la Comunidad Autónoma Vasca al Estado
14.4. Un escollo legislativo

IV. La metodología de cálculo del Cupo
15. El cálculo de la cantidad a pagar al Estado: El Cupo
16. La actualización anual del Cupo y la liquidación final
17. La importancia decisiva del Cupo (ocho puntos a considerar)

V. Los ataques y críticas al Concierto Económico
18. Los ataques y críticas al Concierto Económico

VI. Conclusión

0. INTRODUCCIÓN

Egun on denoi, Eusko Legebiltzar presidente andrea, Euskal Legebiltzarkide jaunandreok, Lehendakari ohia, Larrea jauna, agintariok, adiskide maiteok, egun on eta mila esker Kontzertu Ekonomikoaren lehenengo mintegira gonbidatzeagatik.

Para mí representa un honor poder participar en este interesantísimo Seminario que reflexiona sobre un tema trascendente para nuestro presente y futuro, como es el de nuestro Concierto Económico.

Es, igualmente, un honor poder intervenir junto con dos ponentes de singular altura y sapiencia, como son el Lehendakari Ibarretxe y el Sr. Larrea, que me ponen en la difícil situación de no desmerecer.

Voy a poner, por ello, el mejor de mis empeños para tratar de que conozcan mejor y valoren más aún una institución que me apasiona porque, además de, en cierto modo, ser "padre" del actual Concierto.

Este es, sin duda, el elemento nuclear, el pilar sobre el que se asienta nuestra autonomía, como destacó ayer acertadamente la Presidenta del Parlamento Vasco.

El realizar esta presentación en la sede de nuestro Parlamento, me confiere una especial responsabilidad.

Como la historia tiene la manía, a veces, de repetirse, asumí esa misma responsabilidad en la sesión que celebró la Diputación Permanente del Parlamento Vasco hace 33 años, el 7 de enero de 1981. En ella di cuenta del acuerdo que se había cerrado, para recuperar el Concierto Económico para Bizkaia y Gipuzkoa y la actualización del de Álava, tras una dura negociación a la que haré referencia a continuación.

El acta que recoge mi intervención, en la que expliqué en detalle el acuerdo alcanzado y la contestación a las preguntas que se me plantearon, ocupa 75 páginas que pueden leer todos los asistentes, porque es pública, y mi intervención duró una hora cuarenta y cinco minutos.

Pero, por favor, no se asusten. Han tenido suerte, porque en esta ocasión el tiempo que se me ha asignado es de sólo 45 minutos. En ese tiempo, voy a tratar de desarrollar los siguientes puntos:

I. La gestación y negociación del Concierto de 1981.
II. Las claves conceptuales de ese Concierto.
III. Los escollos más difíciles de la negociación.
IV. La metodología del Cálculo del Cupo, es decir, de la aportación que anualmente hace esta Comunidad Autónoma al Estado.
V. Los ataques y críticas al Concierto Económico.
VI. Acabaré con una breve Conclusión, estructurada en cinco propuestas.

Como ven, en el resumen que se les ha entregado hay muchos puntos sobre los que voy a pasar rápidamente.

I. LA GESTACIÓN Y NEGOCIACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO

1. Gestación del Concierto Económico de 1981

Además de la legitimidad histórica que le otorgan los siete Conciertos que se pactan, a partir de 1878, y de los que tuvieron cumplida información en la sesión de ayer, el origen del actual Concierto Económico se sitúa en el Estatuto de Gernika, pues en él se alcanzó un acuerdo satisfactorio en la definición básica de su contenido y alcance.

La definición básica del Concierto Económico está contenida en el Título III del Estatuto de Gernika, sobre Hacienda y Patrimonio, y las disposiciones que se refieren al Concierto son el artículo 41 (que, en el texto del Estatuto que puede verse en la web del Parlamento Vasco, ocupa 31 líneas) y la Disposición Transitoria Octava, de cuatro líneas. En total, el Concierto ocupa 35 líneas del texto estatutario.

El segundo paso, ya en 1980, fue definir cómo desarrollar esa escueta fórmula estatutaria en el amplio texto articulado del Concierto que, en su redacción final, tuvo 54 páginas y constaba de 56 artículos, 5 disposiciones adicionales, 7 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 2 finales.

Para hacer realidad ese extenso y complejo texto, hubo que afrontar la negociación más dura, y de mayor significación, para el Estado y el País Vasco, de toda la etapa de desarrollo autonómico.

Por lo tanto, como primera idea, quiero que tengan conciencia de que el Concierto costó muchísimo conseguirlo. Hubo que superar un tremendo maratón negociador, por las dos partes que nos sentamos en la mesa, y circunstancias políticas muy complejas, además de la dificultad técnica que encerraba un texto de esta naturaleza que, en una parte sustancial carecía de precedentes conocidos.

2. La negociación del Concierto por el Consejo General Vasco en 1979

La negociación preliminar del Concierto la inició, el 19 de octubre de 1979, el Consejo General Vasco (el precedente preautonómico del Gobierno Vasco y sin poderes efectivos).

El primer paso se dio en aquella fecha, sólo seis días antes de la celebración del Referéndum por el que se aprobó el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Ese día, el Ministro de Hacienda, Jaime García Añoveros, visitó Bilbao para entrevistarse con el Presidente del Consejo General del País Vasco, Carlos Garaikoetxea, que pocos meses después sería elegido Lehendakari del Gobierno Vasco.

Tras esa reunión y de común acuerdo, quedó constituida y se puso en marcha la Comisión Mixta Gobierno Central–Consejo General Vasco para negociar los Conciertos Económicos de Bizkaia y Gipuzkoa (no entraron, por tanto, a analizar el que se encontraba vigente en Álava, desde 1976).

Las conversaciones quedaron paralizadas, sin acuerdo final –aunque con bastantes artículos del futuro texto ya redactados–, el 3 de marzo de 1980, seis días antes de las elecciones para la elección del primer Parlamento Vasco. Se definió un texto bastante amplio que, posteriormente, fue necesario replantearse en su totalidad, para dotarle de una visión global, más profunda y de mucho mayor contenido.

3. La negociación del Concierto Económico tras la constitución del Gobierno Vasco, en 1980

La constitución del primer Gobierno Vasco, presidido por Carlos Garaikoetxea (un gran Lehendakari que en aquellos duros años supo demostrar sus grandísimas capacidades políticas) tuvo lugar el 29 de abril de 1980.

El Gobierno fue acogido con una mezcla de sorpresa y expectación porque se habían incorporado al mismo muchos profesionales muy cualificados, hasta formar lo que el propio Lehendakari Garaikoetxea calificó como "un equipo excepcional", cuando recordaba a aquel "gobierno de novatos" en las Memorias políticas que publicó en 2002.

Yo tuve el honor de ser nombrado, sin ninguna experiencia política previa, Consejero de Economía y Hacienda y, como tal, Presidente de la Comisión Negociadora del Concierto Económico, en representación del País Vasco. Ocupé el cargo de Consejero en toda la Primera Legislatura y, cuando terminó la misma, me reincorporé a la empresa de la que había salido, para tratar de recuperar mi carrera profesional.

Fui un político con contrato temporal y ahora un ciudadano de a pie que va a tratar de ofrecerles una visión objetiva sobre el Concierto Económico.

Yo tenía entonces 37 años, y un conocimiento muy limitado de lo que era "Hacienda" (lo que recordaba de la asignatura de "Hacienda Pública", en el tercer curso de la carrera de Derecho, en 1963) y de "Economía", aunque en este campo, además de lo que había estudiado en la carrera de Económicas, al menos tenía la experiencia que me daban trece años de trabajo en distintas empresas.

Con esa escueta formación y experiencia (que el Lehendakari Garaikoetxea, sorprendentemente, valoró positivamente, lo cual me honra y demuestra su generosidad), me situé al frente del todopoderoso Departamento de Economía y Hacienda del recién nacido Gobierno Vasco. Para dar más emoción al asunto, ese Departamento no tenía ni plantilla, ni presupuesto, ni medio alguno (como tampoco los tenía el Gobierno Vasco recién constituido).

Pocos días después de ser nombrado, y cuando todavía no se me había pasado el susto, nuestro Gobierno, a propuesta del Lehendakari Garaikoetxea, decidió retomar la negociación del Concierto, y así lo acordó con el del Estado, el 6 de mayo 1980.

Eso no fue un capricho, sino la consecuencia de una cuidada estrategia del Lehendakari, pues me asignó la misión de recuperar el Concierto Económico para Bizkaia y Gipuzkoa antes que terminara el año 1980, pues como el Concierto alavés seguía vigente, dado que no lo eliminó la dictadura franquista, la Comunidad Autónoma vasca nacía, en este decisivo ámbito, absolutamente desequilibrada: dos Territorios Históricos sometidos al régimen común y con una Hacienda estatal y el tercero con Concierto Económico y Hacienda Foral.

Con este mandato, con enorme ilusión y convicción, comencé yo solito (seguía sin equipo alguno, salvo una secretaria) la nueva etapa negociadora, el 13 de mayo 1980, con una entrevista con el Ministro de Hacienda, Jaime García Añoveros, perteneciente al partido mayoritario de aquella época, la Unión de Centro Democrático (UCD) y que contaba con una gran experiencia política y académica. En esa reunión, en la que "David", (sin honda) se reunió con "Goliat", se decidió poner en marcha, de nuevo, la Comisión Negociadora.

Tras mis primeros pasos titubeantes, comencé a formar mi equipo. Busqué profesionales competentes sin preguntar sus ideas políticas (lo cual no gustó en determinados cenáculos). Entre los primeros que se incorporaron al Departamento de Economía y Hacienda se encontraba un destacado profesor de Derecho Fiscal de la Universidad de Deusto, José Ramón López Larrinaga, que aceptó mi ofrecimiento de ocupar la posición de Viceconsejero de Administración Tributaria, cargo al que se incorporó el 19 de mayo de 1980. Fue mi brazo derecho y persona clave en la negociación.

Al día siguiente, el 20 de mayo, se designó a los 12 miembros que integramos la Comisión Negociadora (6 por parte vasca y 6 por parte del Estado).

4. Los negociadores del Concierto Económico de 1981

Quiero dejar claro que el éxito alcanzado en aquellas conversaciones no hubiera sido posible sin el gran trabajo que realizó la Comisión Negociadora Vasca y, muy en especial, alguno de sus miembros.

De acuerdo con lo que establece el Estatuto de Autonomía, en su artículo 42.2.e, para la negociación del proceso de transferencia, se creó una Comisión paritaria integrada por seis miembros, que tengo la obligación moral de recordar, por el trascendental papel que jugaron:

- Tres en representación del Gobierno Vasco:

  – el Consejero de Economía y Hacienda, Pedro Luis Uriarte, como Presidente
  – el Viceconsejero de Hacienda, José Ramón López Larrinaga, un coloso en materia fiscal y resistencia negociadora.
  – el Diputado al Congreso, y excelente economista, Josu Elorriaga

- Y uno por cada uno de los Territorios Históricos:

  – por Bizkaia, su Diputado General, José María Makua, con un conocimiento profundo de la foralidad y de la fiscalidad.
  – por Gipuzkoa, un experto en financiación local, el Viceconsejero de Administración Local, Víctor Menchacatorre.
  – y por Araba, el Senador, Juan María Ollora, un gran conocedor del Concierto, pues había participado en la negociación iniciada por el Consejo General Vasco y también en la del Estatuto de Gernika.

La Comisión Negociadora vasca estuvo apoyada en todo momento por los Diputados Generales de Gipuzkoa (Xabier Aizarna) y, por el de Álava (Emilio Guevara) y por un escueto, pero inmejorable, equipo técnico, porque entonces la Administración Vasca estaba en pañales, por emplear un término generoso. Algunos de los componentes de ese equipo técnico de apoyo fueron Juan Luis Lascurain, Xabier Galarraga, Juan Antonio Lasalle y Alfonso Basagoiti, personas todas ellas de gran cualificación.

En el lado estatal, se nombró una Comisión muy poderosa, encabezada por el Ministro de Hacienda Jaime García Añoveros, quien contó con el brillante apoyo del Ministro de Administración Territorial, Rodolfo Martín Villa y de un equipo de altos cargos, muy cualificados, de la Administración Central, entre los que destacaría al Subsecretario de Hacienda, Miguel Martín (posteriormente, Subgobernador del Banco de España y, en su última etapa profesional, Presidente de la Asociación Española de Banca-AEB), el Director General de Tributos, Alfonso Gota, el Director General para la Coordinación de las Haciendas Territoriales Vicente Querol y el Subdirector General, Jaime Trebolle, que actuó como secretario.

Todos ellos estaban apoyados por el competente y potentísimo equipo técnico de la Administración del Estado. Como anécdota, entre sus integrantes estaba un inspector de Hacienda, con bigote, llamado José María Aznar, otro llamado Miguel Blesa (a quien sin duda recordarán como Presidente de Caja Madrid) y un técnico muy activo, Francisco Fernández Marugán que tuvo una destacada carrera como parlamentario por el PSOE, a partir de 1982.

5. El desarrollo de la negociación con la representación estatal

La primera reunión de la Comisión recién nombrada tuvo lugar el 18 de junio. En ella, la representación vasca pidió un replanteamiento de toda la negociación reali-

zada en la época del Consejo General Vasco, lo cual originó una tensa situación, pues la representación estatal defendía que había que partir del texto que ya existía. Al final, se acordó partir de cero.

El 3 de julio se realizó una nueva reunión de la Comisión Negociadora y, por nuestra parte, para sorpresa de nuestros interlocutores, se entregó ya un Anteproyecto de Ley en el que se definía todo el campo tributario. Fue un paso adelante muy positivo, en el que jugó un gran papel José Ramón López Larrinaga.

Entre el 10 y el 30 de julio se celebraron cinco reuniones más de la Comisión Negociadora, en las que se llegó a un acuerdo parcial en materias secundarias y se definieron 17 puntos importantes de discrepancia. Para tratar de resolverlos me reuní con el Ministro de Hacienda el 3 de agosto.

Trabajamos todo ese mes de agosto y, tras el paréntesis veraniego, la representación vasca tuvo el acierto de dar el paso definitivo, con la presentación, el 10 de septiembre, de la parte correspondiente a la metodología de establecimiento del Cupo.

La negociación era lenta, estaba complicada y los resultados eran escasos. Además, la situación política era muy difícil. Para complicar más aún las cosas, la presentación de una moción de confianza en el Congreso de los Diputados, el 17 de septiembre de 1980, que el Presidente Suárez pudo superar, en medio de un clima de fuerte crispación política, originó una nueva paralización en las conversaciones.

A partir de ahí, las negociaciones se tensaron mucho y fueron en algunos momentos especialmente duras y exigentes. En el otoño bordearon la ruptura, con plante incluido del Grupo Parlamentario Vasco del PNV.

La retirada del Grupo de Parlamentarios Vascos en el Congreso se produjo como consecuencia de la lentitud en la negociación del Concierto y por el tratamiento inicial que daba al mismo la naciente LOFCA –Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas–, luego corregido. Esa importantísima Ley Orgánica todavía en vigor, se aprobó en setiembre de 1980, por lo que, a partir de ese momento, la Comunidad Autónoma Vasca estaba sujeta a dos regímenes tributarios y financieros diferentes: el régimen común, para Bizkaia y Gipuzkoa, y el régimen foral, para Araba. Una situación insostenible.

Tras nuevos retrasos, retomamos las conversaciones en noviembre. La verdad es que no veíamos la luz en aquel largo túnel negociador.

Volvimos a sentarnos a la mesa el 4 de diciembre, con muchas horas de trabajo y pocos avances en los días siguientes. Sin embargo, la visita del Presidente Suárez a Euskadi, el 9 de diciembre, permitió desbloquear una situación negociadora muy complicada, tras su fructífero contacto con el Lehendakari Garaikoetxea. Gracias a este encuentro, por fin, entramos en la fase final de aquellas larguísimas negociaciones. Pero todavía quedaba mucha tela por cortar.

La negociación final exigió a los dos equipos 21 días de agotador trabajo, prácticamente sin descanso, entre el 4 y el 29 de diciembre, con sesiones negociadoras de 16 a 18 horas diarias (sometidos por el Ministro de Hacienda a una estricta dieta de agua, jamón serrano y queso manchego, pues el déficit público estatal no daba para más, ya en aquella lejana época).

Esta última etapa negociadora, requirió de 346 horas de negociación ininterrumpida, para acordar, palabra a palabra, línea a línea, artículo a artículo, el texto del Concierto.

De hecho, el día anterior a cerrar el acuerdo, el domingo 28 de diciembre, estuvimos reunidos desde las doce del mediodía hasta las seis y media de la madrugada. Llegamos al hotel destrozados, tras dieciocho horas y media de dura negociación y a las doce en punto del lunes 29 de diciembre nos encontrábamos otra vez sentados en la mesa de negociación para, tras "sólo" diez horas y media de negociación, terminar con aquella histórica tarea.

Por fin, tras muchos meses de trabajos, de avances y retrocesos, toda la negociación del Concierto se completó a las 22.30 horas del 29 de diciembre 1980, como he señalado más arriba.

Las conversaciones para acordar el amplio texto del Concierto duraron, por tanto, algo más de 7 meses (o 15 si computáramos también las del Consejo General Vasco).

Cuando avanzada la noche del 29 de diciembre 1980 terminamos de firmar el último de los artículos, las firmas de los dos Presidentes figuraban en las disposiciones que he mencionado al principio y en 2 acuerdos trascendentales:

– el primero, aprobando el texto del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco que se incorporaba al Acta firmada por los dos copresidentes.

– y, el segundo, elevando el texto negociado a "las instituciones competentes" para su ulterior tramitación (la definición de quiénes eran esas "instituciones competentes" fue objeto de negociación ulterior).

El cierre de la negociación a sólo 50 horas de la finalización del año 1980 fue providencial. A medida que avanzaba aquella larga negociación, los representantes vascos percibíamos que el panorama político se iba tensionando día a día. Por ello, era imprescindible para nosotros poder cerrar la negociación antes del 31 de diciembre. Supimos aprovechar un momento político irrepetible… y lo logramos. Con ello comenzaba una nueva era para nuestro País Vasco.

El Gobierno Vasco y el Consejo de Ministros español aprobaron el texto pactado al día siguiente, el 30 de diciembre 1980 (aunque el Proyecto de Ley se aprobó el 23 de enero de 1981), y posteriormente lo hicieron las Juntas Generales de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba, por este orden, en los primeros días de 1981.

6. Una negociación con tres niveles diferentes

Además de las negociaciones plenarias de la Comisión Negociadora para llegar a la redacción final de cada uno de los numerosos artículos del Concierto, en las que participábamos todos los integrantes de aquella comisión (en muchos casos apoyados por el trabajo de los equipos técnicos), la negociación de mayor transcendencia con la representación del Estado se desarrolló en otros tres niveles diferentes de trabajo de singular importancia:

1º) En primer lugar, las negociaciones conceptuales entre los dos negociadores principales, como copresidentes de la Comisión Negociadora, el Ministro de Hacienda y yo mismo, como Consejero de Economía y Hacienda.

Como es lógico, esas conversaciones, orientadas a consensuar las grandes líneas del Concierto, fueron muy intensas y extensas, porque a este tema se le prestó una gran atención política por ambos Gobiernos. Era un tema crítico a resolver en la llamada Transición.

2ª) En segundo lugar, fue necesario crear un clima de confianza personal entre las dos cabezas de la Comisión (algo imprescindible en una negociación de esta complejidad, trascendencia y calado), que sólo se logró con diálogo, diálogo y diálogo, y muchas horas de debate.

Gracias a esa fórmula, mano a mano, paso a paso, y muchas veces a solas los Co-Presidentes en el propio despacho del Ministro, resolvimos, entre nosotros dos, muchos puntos conflictivos y fijamos otros que se revelaron decisivos.

Por ello, es de justicia reconocer que sin un Ministro de la gran talla profesional, visión política, sentido de Estado y positivo talante de Jaime García Añoveros (y también de algunos de sus colaboradores de la Comisión Negociadora Estatal, entre los que destacaría a Rodolfo Martín Villa), hubiera sido muchísimo más difícil aún alcanzar un acuerdo satisfactorio.

3ª) Finalmente, en un plano más elevado, el institucional, y fuera de la mesa de negociación, fue también decisiva la visión política, muy inteligente, la exigencia y el permanente aliento del entonces Lehendakari Garaikoetxea que siguió, día a día, nuestra negociación, y contactó con el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, y con las máximas instancias del Estado, para vencer las últimas reticencias y resistencias políticas.

Carlos Garaikoetxea se entrevistó también con el Rey Juan Carlos el 2 de octubre 1980. El Jefe del Estado, según el Lehendakari, le manifestó su especial interés en visitar por primera vez el País Vasco, de lo cual el Lehendakari le disuadió, indicándole cortésmente: "Mientras no se restaure el Concierto Económico suprimido en Bizkaia y Gipuzkoa por un Decreto de guerra y no estén los txapelgorris –policías vascos– a su llegada, aquello no podrá ser una fiesta".

7. El acto formal de la firma del Acta del Concierto

Tras la aprobación del pacto logrado por los dos Gobiernos, el Ministro de Hacienda organizó un multitudinario acto formal de firma el viernes 9 enero 1981, a las siete y cuarto de la tarde, al que, además de los negociadores y los que habían participado en las negociaciones, se invitó a representantes de distintos partidos políticos (PNV, UCD, Alianza Popular, PSOE), medios de comunicación, etc. La asistencia rondó las 100 personas.

El Ministro de Hacienda, demostrando una vez más su sensibilidad, preparó un libro precioso, en cinco ejemplares (uno para el Gobierno español, otro para el Gobierno Vasco y tres para las tres Diputaciones Forales Vascas), con fecha 29 de diciembre de 1980 y textura de pergamino.

Firmamos la página final del Acta los doce negociadores y el Secretario, y además, el Ministro de Hacienda y yo mismo firmamos, una a una, las 54 páginas de aquel Acta, en los cinco ejemplares del trascendental documento. Las 270 firmas que estampamos merecieron, ciertamente, la pena.

8. La negociación de la tramitación legislativa del Concierto Económico, en un contexto muy difícil

Pero, aunque el pacto había sido alcanzado y rubricado, la negociación no había terminado.

Tras la celebración de lo alcanzado, continuó el trabajo de los dos copresidentes de la Comisión Negociadora, porque nos tuvimos que enfrentar con algo nuevo, y muy delicado políticamente, para lo que no existían precedentes: todo el proceso de tramitación legislativa del Concierto, hasta su aprobación definitiva por las Cortes Generales.

Este era un hecho trascendental pues, hasta entonces, todos los Conciertos que se habían acordado entre el Estado y las Instituciones Forales, desde hacía más de un siglo, habían sido aprobados por un simple Decreto del Gobierno español.

El Concierto de 1981 tuvo, por lo tanto, un rango normativo más elevado que los siete anteriores, lo cual le dotaba de una fortaleza legal mucho mayor que la de aquellos.

El proceso legislativo se vio acompañado de una serie de hechos de gran trascendencia histórica, que no siempre fueron positivos para la tramitación del Concierto. Entre ellos destacan los cinco siguientes, en aquellos turbulentos tiempos:

– El anuncio de la dimisión del Presidente Suárez, el 29 de enero de 1981

– La primera visita de los Reyes al País Vasco, el 3 de febrero.

– El intento de golpe de Estado del 23 de febrero que puso de rodillas a la naciente democracia española y que de haber triunfado hubiera situado a los integrantes de las instituciones vascas y, por supuesto, a los negociadores del Concierto Económico, en una dificilísima situación personal, al mismo tiempo que hubiera impedido la aprobación del Concierto.

– La formación de un nuevo gobierno español el 25 de febrero de 1981, presidido por el hasta entonces Vicepresidente Leopoldo Calvo Sotelo, que no había participado en la negociación del Concierto Económico.

– El inicio inmediato de los movimientos para aprobar un Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) que se sustanció, como pacto de caballeros, entre el gobierno de Calvo Sotelo y el Partido Socialista Obrero Español, para tratar de cortar lo que entonces se denominaba como "desmadre autonómico".

En este complejo y tenso escenario político, la andadura del Concierto Económico en las Cortes Generales duró, nada menos que 76 días que comenzaron a correr el 25 de febrero de 1981, dos días después del frustrado golpe de Estado, cuando entró en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley, para su tramitación por procedimiento de urgencia.

El 9 de abril, el Proyecto de Ley fue aprobado por el Congreso de Diputados, en una sesión plenaria.

Fue muy llamativo y revelador el hecho de que hubo una gran cantidad de Diputados que no asistieron al Pleno en el que debía aprobarse el Concierto (un total de 97, de los cuales 60 pertenecían a UCD), lo cual demuestra las enormes dificultades que tuvo que superar su aprobación como Ley.

Del conjunto de 253 Diputados asistentes, votaron a favor de la aprobación del Concierto 231 (el 91,3%), 6 lo hicieron en contra, 15 se abstuvieron y hubo un voto nulo.

El 28 de abril de 1981 el Concierto fue aprobado por el Senado, por asentimiento.

Finalmente, la Ley 12/1981, de 13 de mayo, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el 28 de mayo y entró en vigor el 1 de junio de 1981.

Habían pasado 1 año y 18 días desde mi primera entrevista con el Ministro de Hacienda.

9. La clave del éxito negociador

Aquella negociación, ahora puedo decirlo sin rubor, se planteó impecablemente, por parte de la representación vasca, en el plano estratégico y táctico, pues siempre supimos:

– lo que queríamos lograr: un nuevo Concierto, mejor que el vigente alavés,

– el camino para conseguirlo: no levantarse de la mesa hasta cerrar la negociación, costara el esfuerzo que costara,

– la fecha tope para cerrar las conversaciones: el 31 de diciembre de 1980.

Por tanto, hubo sentido de anticipación, una enorme fortaleza de ánimo y también una gran convicción en lo que se estaba defendiendo.

Y también un notable conocimiento conceptual, y técnico, de las materias que se estaban negociando, tanto las fiscales, tributarias y locales, como sobre todo las relacionadas con el Cupo que, como he señalado, tuvimos que concebir absolutamente "ex-novo".

Pero, además, si no hubiera existido una fortísima motivación emocional, la conciencia de que aquello que negociábamos era crítico para el futuro de Euskadi, hubiera sido imposible aguantar, incluso físicamente, una negociación tan dura, y sobre todo hubiera sido impensable haber logrado llegar tan lejos como se llegó.

Como Presidente de la Comisión Negociadora Vasca me sentí siempre enormemente respaldado por los míos y respetado por los del otro lado de la mesa y por los partidos políticos entonces representados en esta Cámara: PNV+PSE+EE+UCD+AP. A unos y a otros, debo mi agradecimiento y mi admiración.

Aunque a mí me tocó el papel de protagonista principal, el Concierto Económico Vasco de 1981 fue una obra de todos y como tal debe ser recordado y celebrado.

II. LAS CLAVES CONCEPTUALES DEL CONCIERTO DE 1981

10. Naturaleza del Concierto de 1981: un pacto decisivo

Una vez terminada, en líneas generales, la explicación de la negociación, permítanme que les explique las cuestiones claves de lo acordado.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, en su artículo 41, establece 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".

Asumiendo esta imprescindible referencia estatutaria, quiero dejar una primera idea muy clara: El Concierto Económico no es una simple ley "fiscal" (como la que regula el Impuesto de Sociedades o el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas que tantos sudores fríos produce hacia mediados de cada año).

El Concierto es una institución singular y, por tanto, mucho más importante. Es el elemento diferenciador decisivo de la autonomía vasca y la "clave de bóveda" sobre la que se asienta la misma.

Estamos, por tanto, ante una institución trascendental, que posibilita clarificar y definir con precisión las capacidades tributarias y financieras del País Vasco, en una relación bilateral y pactada, con el Estado español.

Además, por encima de su consideración tributaria y financiera, el Concierto debe visualizarse como un pacto entre el Estado y el País Vasco que se ha mantenido a lo largo de 136 años.

Como lo sustancial, por encima de lo formal, es esa idea de "pacto" entre el Estado y el País Vasco, es por lo que, tras la firma del Concierto, los dos Presidentes tuvimos que enfrentarnos a una nueva y compleja negociación, en esta ocasión relacionada con la delicada y sensible cuestión, política y jurídica, de la tramitación en las Cortes Generales de un pacto de esta naturaleza.

Por mi parte se defendió, con absoluta firmeza, apoyado por el Grupo Parlamentario Vasco es por lo que, la necesidad de que el Concierto aprobado por la Comisión Negociadora, dado que se trataba de un Pacto, no pudiera ser objeto de enmiendas por parte de las Cortes Generales (Congreso de Diputados y Senado)

en su tramitación en las mismas, sino que sólo pudiera ser aceptado o rechazado, en bloque, mediante un procedimiento de lectura única.

Tras nuevas duras negociaciones, este punto, que era clave para nosotros, resultó aprobado.

Tras ello se pudo decir que la autonomía del País Vasco había despegado y se había creado la plataforma sobre la que construir su desarrollo posterior.

11. El Concierto de 1981 fue también un acto de fe

Además de un pacto, el Concierto terminado de negociar el 29 de diciembre de 1980, fue un "acto de fe" en el futuro de Euskadi (recordando lo que decía el Catecismo: *"Fe es creer en lo que no se ve").*

Ese valiente acto de fe fue realizado, con plena convicción, en un momento muy negro en la historia de Euskadi, por las circunstancias dramáticas en las que se encontraba la Comunidad Autónoma Vasca, cuando accedió a su autogobierno.

En aquel año 1980 nuestro hoy muy próspero País Vasco (la Comunidad Autónoma que ahora acredita el mayor PIB per cápita, el mayor nivel educativo, el menor fracaso escolar y el menor paro) estaba en situación crítica:

- sufría una crisis durísima que se tradujo en una terrible caída del PIB. Como consecuencia, sectores enteros estaban ya inmersos en una profunda crisis y las grandes empresas privadas desaparecían una tras otra. Como señaló el nuevo Lehendakari en su Discurso de Investidura, el 9 de abril 1980, "La economía del País Vasco está mal, francamente mal, en situación de emergencia. Ha alcanzado una especial gravedad que requerirá soluciones excepcionales".

- el paro superaba el 20% (y en la margen izquierda de la ría del Nervión, el 40%) y se mantuvo en niveles superiores al 20% hasta 1995. Sólo dos Comunidades Autónomas, Andalucía y Extremadura, tenían en aquellos años unas tasas de paro superiores a las de Euskadi.

- vivíamos en una situación pre-revolucionaria. (A las muy pocas semanas de constituirse el Gobierno Vasco, el 26 de junio de 1980, un grupo de obreros en

huelga de la empresa Nervacero, entró en la sede de la Diputación Foral de Bizkaia, donde se estaba celebrando una sesión plenaria del Parlamento Vasco y secuestró –o, si se quiere una expresión más liviana, retuvo– a todos los parlamentarios y miembros del Gobierno Vasco. Tras muchas horas de secuestro, los ocupantes se fueron, y nos dejaron libres, a altas horas de la madrugada).

- y las distintas ramas de ETA y su contraparte cripto-fascista rivalizaban en actividad y crueldad (aquel año, de hecho, se estableció el triste record de los asesinatos de la organización terrorista, alcanzando la cifra de 92, y los atentados fueron más de 300. Salíamos a más de un atentado o asesinato por día).

  Simplemente como triste referencia, en los 30 días que siguieron al nombramiento del Gobierno vasco se produjeron numerosas muertes violentas: el 28 de abril (2 asesinatos), 6 de mayo (2 asesinatos), 9 de mayo (un asesinato y un tiro en la rodilla), 12 mayo (1 asesinato), 15 mayo (3 asesinatos), 16 mayo (3 asesinatos y 1 herido) y 21 de mayo (un secuestro y un tiro en la rodilla). La situación era catastrófica.

Pero quiero dejar claro que el Concierto no fue una apuesta del todo o nada. Porque el acto de fe que profesamos se basó en el total convencimiento en las capacidades que tenía aquella Euskadi destrozada para salir adelante y, por ello, de asumir el grave riesgo que suponía la metodología del Cupo que propusimos y aceptó el Estado.

Y creo que, con la referencia actual, nadie podrá discutir que acertamos plenamente con el diagnóstico y, posteriormente, con la negociación, con el instrumento y con el posterior camino.

12. La gran transcendencia del Concierto Económico

Como he apuntado al inicio, el Concierto, sin duda, es la piedra angular de la autonomía del País Vasco, y lo que diferencia a nuestra Comunidad Autónoma, con mayor claridad, de todas las demás (junto con Navarra, que cuenta también con un régimen similar).

Sin el Concierto Económico que se negoció en 1980 (no "cualquier" Concierto, sino "este" Concierto) la autonomía vasca sería cualitativamente distinta y, presumi-

blemente, tendría un alcance muy inferior al que hoy ha logrado, no sólo en campos económicos, sino en otros estrictamente sociales: sin Concierto Euskadi no contaría con una Sanidad puntera, ni con un sistema de servicios sociales tan extenso y dotado, ni con un importantísimo sistema de pensiones privado (las EPSV s que se crearon por el Parlamento Vasco a propuesta de mi Departamento y del de Sanidad, en 1983).

Pero, además de su dimensión económica, tributaria, financiera y social, el Concierto Económico tiene un gran valor político. Aunque no deseo entrar en el terreno de las consideraciones políticas, pues no me corresponden, sin embargo creo que es necesario resaltar que la recuperación del Concierto para Bizkaia y Gipuzkoa y la actualización del de Álava, aportó cuatro hechos decisivos en aquellos turbulentos años:

1º) Permitió que el Estatuto de Autonomía fuera políticamente acordado y posteriormente ratificado por referéndum. El Concierto fue una *condictio sine qua* non (sin Concierto, no se hubiera aceptado el Estatuto).

2º) Decantó el panorama político, diferenciando a los partidos que aceptaron el Estatuto y el Concierto de los que no rechazaban (la rama política de ETA militar y partidos de extrema izquierda y extrema derecha, sin representación parlamentaria)

3º) Supuso un factor de estabilidad, pues permitió identificar "autonomía" con "bienestar", en los años siguientes.

El Concierto recuperado permitió que los habitantes de Euskadi, independientemente de sus preferencias políticas, apreciaran con claridad que la "autonomía" que habían votado mayoritariamente en referéndum era algo más que un bonito vocablo de singular valor político.

Pero quiero dejar claro, sin embargo, que sería pueril, e injusto, valorar el Concierto Económico como una vulgar cuestión de más o menos dinero. Por supuesto que no. Siendo ésa una cuestión importante, pues los recursos son fundamentales para el desarrollo de la acción pública –y las negativas consecuencias de la falta de recursos las estamos viendo, día a día, en esta época de dura crisis-, hay aspectos más trascendentes.

Por ejemplo, el hecho de que aquel Concierto tenía una concepción absolutamente innovadora que lo diferenciaba, profundamente, de todos los anteriores y de

otros modelos existentes en países federales, como vamos a comentar en el epígrafe siguiente.

4º) Evitó un grave problema a España, al estabilizar la situación política vasca que sin Concierto hubiera sido explosiva, (entonces y ahora).

Por ello, es entendible, desde esa perspectiva, la oposición que ha sufrido el Concierto durante muchos años, o la minimización de su importancia, por los defensores del "cuanto peor, mejor". Y, en cambio, es incomprensible, salvo por falta de visión o prejuicios ideológicos, la oposición al Concierto de personas, políticos, instituciones y medios de comunicación que dicen amar a España.

13. Los cinco pilares de un Concierto Económico de nueva planta

Como acabo de apuntar, el Concierto Económico supuso un planteamiento que me atrevería a calificar de "revolucionario", que se fundamenta en cinco pilares que no tienen precedente, en conjunto, en ninguna otra legislación conocida, en ningún país del mundo (y que años después se incorporarían al Convenio Económico acordado entre Navarra y el Estado, el 26.12.1990).

1º) El hecho de que el Concierto Económico, que como se comentó en la jornada de ayer, es un Derecho Histórico que es "reconocido" y "amparado" por la Constitución Española, en su Disposición Adicional Primera.

Por lo tanto, esta institución preconstitucional no es algo "concedido", como ocurre con el régimen de las 15 Comunidades Autónomas que se rigen por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), aprobada en septiembre de 1980.

2º) El hecho trascendental de que con el Concierto se establece una relación bilateral, vía pacto, entre un Estado y uno de los territorios que lo integran, mientras que la relación del Estado español con las 15 Comunidades Autónomas de régimen común es multilateral.

3º) El reconocimiento y aceptación de un amplio texto normativo, que abarca la totalidad del sistema impositivo estatal, que se "concierta" con la Comunidad Autónoma del País Vasco, para que esta pueda desarrollar una política tributaria propia.

En base al Estatuto de Gernika (artículo 41.2.a)) y al artículo 2 del Concierto de 1981, "Las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular dentro de su territorio el régimen tributario".

Por tanto, y esta es, de nuevo, una singularidad, las competencias tributarias no las ostenta la Comunidad Autónoma (el Parlamento Vasco) ni las gestiona el Gobierno Vasco, sino que el Concierto actual mantiene la tradición foral de que esas competencias de "mantener, establecer y regular el régimen tributario" las ostenten las "instituciones competentes de los Territorios Históricos", es decir sus Juntas Generales y las gestionen las tres Haciendas Forales de las Diputaciones de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

Un planteamiento de reconocimiento de todas las competencias tributarias, en un territorio que no constituye un Estado independiente, y que ni siquiera tiene el status formal de Estado Federal (o Comunidad Autónoma, en terminología constitucional española), representa una absoluta novedad entre los modelos de federalismo fiscal.

El hecho de que se produce una sustitución formal de la Hacienda estatal en territorio vasco por tres Haciendas Forales, diferencia claramente al Concierto Económico de los modelos clásicos de federalismo fiscal que lo que persiguen es:

– repartir porcentualmente la recaudación obtenida en un territorio (aproximación del sistema español actual)

– crear figuras impositivas superpuestas (como ocurre en el modelo de federalismo fiscal americano)

– repartir la recaudación de figuras tributarias, (como ocurre en el modelo que aplica Alemania).

4º) El cuarto pilar en que se fundamenta el Concierto Económico, es el establecimiento de un sistema totalmente novedoso de contribución (el denominado "Cupo") al sostenimiento de las cargas generales del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma (es decir, a las competencias no transferidas a la Comunidad Autónoma).

El Concierto, por tanto, establece que son las Haciendas Forales de los tres Territorios Históricos asumen la responsabilidad de recaudar todos los impuestos concertados, en Territorio Vasco, una tarea de muy poca rentabilidad política y que comporta un evidente riesgo, asociado al ciclo económico.

Con esos recursos (y con otros de carácter presupuestario) satisfacen y financian cuatro grandes conceptos:

a) Los servicios que presta, con mayor o menor intensidad, el Estado a la Comunidad Autónoma, por funciones y servicios que no han sido transferidos a la misma.

   Por primera vez en la historia, ese pago llamado "Cupo" es global (único) de la Comunidad Autónoma.

   En la medida que desde el País Vasco se paga al Estado por las competencias que desarrolla en lugar del País Vasco, en cierto modo convierte a las instituciones de la Comunidad Autónoma (aunque no ocurra esto formalmente), en "arrendadores del Estado", de esos servicios prestados por el mismo.

b) Las llamadas "Aportaciones", para pagar las competencias que desarrolla el Gobierno Vasco.

c) La financiación de los entes locales del País Vasco (esta competencia sólo está reconocida al País Vasco y a Navarra, gracias al Concierto Económico)

d) El resto de sus propios servicios y funciones.

En estos tres últimos capítulos se asume el riesgo del Concierto Económico.

5º) Y el quinto pilar es que, desde una perspectiva política, este modelo tiene una gran trascendencia, pues así como las Comunidades Autónomas de régimen común operan en un modelo crecientemente "cuasi federal" (sin reconocimiento de soberanía tributaria y con limitada responsabilidad fiscal) las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra operan en un modelo "cuasi-confederal", con reconocimiento pactado de soberanía en el ámbito tributario y plena responsabilidad fiscal.

Estos cinco novedosos pilares son los que conforman el innovador modelo de Concierto que supimos negociar y que ni el tiempo transcurrido, ni los muchos y complejos acontecimientos vividos desde 1980, ni nuevas figuras tributarias han conseguido alterar, porque esos mismos cinco pilares se mantienen en el Concierto del 2002 y estoy seguro de que seguirán en el futuro.

Para nuestra satisfacción y orgullo, tengo que destacar que una parte fundamental de las novedosas aportaciones que contiene el Concierto fue enteramente debida al trabajo desarrollado por la Comisión Negociadora Vasca.

Para mí, como Presidente de la misma, lograr definir esa nueva concepción ha sido, desde entonces, un motivo de enorme satisfacción, no sólo personal, sino sobre todo profesional.

Gracias a que esa nueva concepción se supo negociar y plasmar en un texto legal, el Concierto fue, es y será la piedra angular diferencial de nuestra Autonomía.

III. LOS ESCOLLOS MÁS DIFÍCILES DE LA NEGOCIACIÓN

14. Los veinte escollos más difíciles de una negociación muy compleja

Además de tener que superar un entorno político, económico y social sumamente tensionado, en Euskadi y en España, las dificultades más serias para alcanzar acuerdos se centraron en **cuatro áreas muy sensibles**: la política, la hacendística o tributaria, la de aportación al Estado y la legislativa.

Dentro de esas cuatro grandes áreas hubo que superar veinte cuestiones muy difíciles. Fueron las siguientes:

14.1. Siete escollos políticos:

1º. Que se asumiera por el Estado que **el Concierto no era un privilegio**, lo cual en el plano formal se consiguió ya por la inclusión de la referencia al "sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios" en el artículo 41 del Estatuto de Gernika, pero fue necesario plasmarlo en un largo y muy complejo texto articulado, eliminar reticencias y hacerlo operativo.

2º. Asumir las peticiones de las fuerzas políticas estatales (muy en especial, del PSOE que entonces no estaba en el Gobierno) para que los vascos fuéramos **solidarios** con el resto del Estado.

Por convicción, aceptamos sin resistencia alguna que el respeto a la solidaridad fuera el primero de los Principios del Concierto –según he apuntado en

el capítulo anterior– y que, como plasmación del mismo, la Comunidad Autónoma Vasca debía aportar al Fondo de Compensación Interterritorial, porque era de justicia.

3º. Confirmar que las instituciones competentes de los Territorios Históricos no concederían ninguna amnistía fiscal, lo cual, finalmente, fue incorporado como una de las fórmulas de armonización que he explicado en el capítulo anterior.

(Por cierto, no piensen que los vascos tienen esa querencia, sino más bien la tiene el Estado, porque, ya en 1984 concedió una, siendo Ministro de Hacienda Miguel Boyer y en 1991 otra, en este caso propuesta por Carlos Solchaga. En la misma línea habrán visto que el Estado concedió amnistía de este tipo en 2012, con resultados, por cierto, no muy brillantes, pues sólo se recaudaron 1.196 millones de euros y esta política no fue seguida por las Haciendas Forales vascas).

4º. Convencer a los interlocutores del Estado –muy especialmente, por mi parte al Ministro de Hacienda– y a otras instancias, de que no íbamos a utilizar el Concierto para crear un "paraíso fiscal" en Euskadi.

Por ello, garantizamos que en la Comunidad Autónoma Vasca la "presión fiscal efectiva global" –definición que negocié personalmente con el Ministro de Hacienda– siempre sería, como mínimo, la media del Estado, como he comentado en el capítulo anterior.

5º. Dentro de ese marco de "presión fiscal efectiva global", logramos que se aceptara que los Territorios Históricos contasen con la mayor autonomía normativa posible, para regular libremente sus tributos.

Tras arduas negociaciones, se alcanzó un acuerdo equilibrado que iba mucho más allá de lo que disponía el entonces vigente Concierto alavés, lo cual mereció un rotundo rechazo por el portavoz del Grupo Parlamentario Socialistas Vascos, Carlos Solchaga.

En los tributos que podían afectar a los precios, por ejemplo en el IGTE –antecesor del actual IVA– no se reconocía autonomía sustantiva alguna, porque podía generar diferencias de precio con el Territorio Común. Sin embargo,

en el **Impuesto de Sociedades se atribuyó a los Territorios Históricos plena autonomía reguladora** en lo que se consideraban como "sociedades vascas".

6º. Aceptar por ambas partes que los conflictos que se suscitaran entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre estas y otras Comunidades Autónomas en cuestiones relacionadas con los puntos de conexión del Impuesto de Sociedades y el IVA –en definitiva, en el reparto de un impuesto que correspondiera a dos administraciones tributarias– fueran solventadas por una **Junta Arbitral**, en lugar de llevarse a los tribunales de justicia.

7º. Que, aun defendiendo que el régimen de Concierto tenía carácter indefinido, se aceptó por la representación vasca, por coherencia con el contenido de la Disposición Transitoria Octava del Estatuto de Gernika, que **la vigencia de aquel Concierto debía ser idéntica a la del alavés de 1976**, es decir, que alcanzaba hasta el año 2001.

Por esa razón, a principios de 2002 y siendo Lehendakari Juan José Ibarretxe, se alcanzó un nuevo acuerdo con el Gobierno español, por el cual **se reconoció la vigencia indefinida del régimen de Concierto**.

14.2. Seis escollos hacendísticos / tributarios

1º. Precisar con sumo cuidado **qué significaban algunos conceptos que, por su imprecisión, podían empobrecer el alcance del Concierto,** y que además se usaban por ciertos políticos y medios de comunicación como **"arma arrojadiza"** para atacar, y recortar, su contenido. Eran, entre otros, el de "coordinación con el Estado" y el de "armonización fiscal".

2º. Concretar cómo se distribuían entre el Estado y las haciendas forales los impuestos que se devengaban y recaudaban en territorio común y foral.

Se estableció para ello una compleja serie de **"puntos de conexión"** y el modelo de **"cifra relativa de negocios"**, en el que no me voy a detener, para no entrar en cuestiones técnicas, pero en virtud del cual se repartía entre la Administración estatal y las haciendas forales la recaudación obtenida de los contribuyentes personas jurídicas que operaban en territorio común y foral.

3º. Pactar las competencias que iban a desarrollar las instituciones de los Territorios Históricos en relación con la normativa del **Impuesto de Sucesiones y Donaciones**, un tema menor desde un punto de vista recaudatorio pero políticamente muy sensible, en el que la representación del Estado se cerró en banda y no quería reconocer capacidad alguna a los Territorios Históricos, salvo la simple gestión, porque no deseaban, en expresión textual que "el País Vasco se convierta en un cementerio de elefantes".

Este delicado tema lo negocié personalmente con el Ministro de Hacienda quien al final aceptó la capacidad normativa plena para los residentes en el País Vasco durante más de 10 años. El "cementerio de elefantes" quedó así cerrado y la supresión de este impuesto se ha extendido, décadas después, a otras Comunidades Autónomas… aunque ahora ha sido recuperado por las Haciendas Forales (una verdadera pena) y ha entrado en vigor en 2014.

4º. Aceptar la propuesta estatal de que el Concierto "**atendiera**" a la estructura general impositiva del Estado, cuestión técnicamente compleja que se solventó satisfactoriamente.

5º. Se asumió también que las Haciendas vascas no podrían establecer privilegios fiscales ni conceder subvenciones que supusieran devolución de tributos. Lo hicimos por dos razones: evitar que con ello se atacara al Concierto y, sobre todo, porque en las circunstancias en las que se encontraba Euskadi ésas eran las últimas de las intenciones que podrían caber en la cabeza de unas Haciendas Forales que lo que necesitaban, imperativamente, era recaudar.

6º. Finalmente, quisimos salir al paso de las acusaciones que se podían hacer al Concierto de querer utilizarlo para romper eso que se denomina como "unidad de mercado" –concepto etéreo que algunos identifican más bien con el de "centralización de mercado"–. Nos pareció que en una Europa que avanzaba firmemente en esa dirección era un error intentar poner puertas al campo… que además no se necesitaban, ni eran positivas para la economía vasca.

14.3. Seis escollos sobre la aportación de la Comunidad Autónoma Vasca al Estado

1º. **Definir un sistema de Cupo de concepción totalmente original**, apoyándonos en el decisivo principio establecido en el artículo 41.2.d) del Estatuto de Gernika, en detalle: "La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un Cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma".

2º. Lograr que **la metodología del Cupo se incorporase al propio Concierto.** A esto se resistió mucho la representación del Estado que consideraba que el texto del Concierto sólo debía contener la normativa propiamente tributaria, dado que el artículo 41 del Estatuto de Autonomía indicaba que eran "las relaciones de orden tributario" entre el Estado y el País Vasco las que quedaban reguladas por el Concierto Económico.

Pues bien, desde el punto de vista práctico y económico, **el logro de este acuerdo fue decisivo**, porque si se hubiera dejado la negociación de la Ley de Cupo para más adelante hubiera sido imposible pactar una del calado de la que se acordó en 1980, teniendo en cuenta los acontecimientos que siguieron y el tono de alguna de las intervenciones en el trámite de aprobación de la Ley de Concierto en el Congreso de los Diputados, tal como te he comentado anteriormente.

3º. Precisar el **alcance del concepto de "Cargas Generales del Estado",** una cuestión clara antes de iniciarse la transferencia de competencias a Euskadi, porque el cien por cien de los gastos incluidos en el Presupuesto del Estado tenían esa consideración, pero que dejaba de serlo cuando se realizaran las primeras transferencias en cumplimiento del Estatuto de Gernika.

Para que se entienda mejor la dificultad del concepto, una vez realizadas las transferencias de "Agricultura y Ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía", competencia exclusiva vasca, de acuerdo con el artículo 10.9 del Estatuto de Gernika, ¿a qué partidas presupuestarias del Estado se refería la "Agricultura y Ganadería" y a cuáles "la ordenación general de la economía"?

Esta era una cuestión imposible de solventar en 1980, cuando prácticamente no se había iniciado el proceso de transferencias (de hecho, algunas de las más significativas coincidieron en el tiempo con el acuerdo final al que llegamos el 30 de diciembre de 1980). Por ello, al final se llegó a un acuerdo, incorporando la Disposición Transitoria Séptima del Concierto, que decía así: "Uno. La Comunidad Autónoma del País Vasco contribuirá durante el ejercicio de mil novecientos ochenta y uno al sostenimiento de las cargas del Estado no asumidas por la misma, que se calculan en un millón ochocientos cincuenta y nueve mil once millones de pesetas".

En el debate del Proyecto de Ley, en el Congreso de los Diputados, en abril de 1981 esta fue una de las cuestiones más discutidas.

4º. Una vez fijada esa cifra, había que precisar el **porcentaje de contribución de la Comunidad Autónoma** al sostenimiento de las "Cargas Generales del Estado", no asumidas por la Comunidad Autónoma –es decir, el costo de las competencias del Estado que iba a dejar de pagar la Comunidad Autónoma, una vez transferidas–.

Tras meses de negociaciones técnicas, lo cerramos, mano a mano, el Ministro de Hacienda y yo, en los últimos días de negociación.

Este porcentaje de contribución del **6,24%,** que todavía subsiste, fue establecido tomando como **referencia el peso del PIB vasco, a coste de los factores, sobre el PIB total estatal**, modulado por la situación de profunda crisis económica que padecía Euskadi que se estaba traduciendo en un desplome muy intenso de su PIB y condicionado por el pobre conocimiento estadístico de la realidad económica territorial del Estado, en 1980.

Como este es uno de los elementos nucleares del Concierto de 1981, lo comentaré en detalle más adelante, pero anticipo que como resultado de la aplicación de ese porcentaje a las cargas generales del Estado, antes indicadas, resultó un Cupo Bruto provisional para 1981 de 116.979 millones de pesetas. Si se divide esta cantidad entre la de cargas generales del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma resulta que el porcentaje resultante es algo mayor (un 6,29%).

5º. Se propuso por mi parte, y fue aceptado por la representación del Estado, la **Disposición Adicional Cuarta sobre la financiación conjunta de inversiones**

a realizar en el País Vasco, referida a aquellas que "por su cuantía, valor estratégico, interés general, incidencia en territorios distintos del de la Comunidad Autónoma Vasca, o por otras circunstancias especiales, hagan recomendable este tipo de financiación".

Esta Disposición Adicional ha sido muy importante para Euskadi, décadas después de ser establecida, pues **está permitiendo la financiación actual de las obras de la "Y vasca" –Tren de Alta Velocidad**, que unirá las 3 capitales vascas en pocos años–.

6º. Un tema en apariencia menor que ha sido de gran trascendencia, ante las sucesivas negociaciones quinquenales de la Ley de Cupo: **resolver el vacío legal que podía surgir si al final de uno de los períodos quinquenales no se contaba con una nueva Ley de Cupo aprobada por las Cortes Generales**.

En una negociación personal con el Ministro, conseguí introducir la **Disposición Transitoria Quinta** que reconocía la **renovación automática del Cupo anual**, en los casos de que no hubiera acuerdo firmado con el Estado, al vencimiento del correspondiente Cupo quinquenal –como ha ocurrido ahora, tras terminar la vigencia de la Ley Quinquenal de Cupo 2007-2011–.

Esto representó una garantía de que la autonomía vasca, una vez que asumiera la recaudación de los impuestos en su territorio, no quedaría paralizada, en el futuro, por falta de recursos, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo con el Estado en la nueva negociación quinquenal del Cupo.

De hecho, gracias a esta Disposición Transitoria se pudieron solventar las fuertes discrepancias en la liquidación de Cupo que comenzaron a surgir sobre todo a partir de 1982, cuando el PSOE ganó las elecciones y constituyó un nuevo Gobierno, con Miguel Boyer como Ministro de Hacienda.

14.4. Un escollo legislativo

Finalmente, como ya he comentado anteriormente, se consiguió sacar adelante un tema político clave en ese primer Concierto y para el futuro: que el texto pactado **se incorporase, textualmente y sin modificación alguna**, como anexo a un **Proyecto de Ley, de artículo único**, que debía ser tramitado en las Cortes Generales, **sin posibilidad de enmienda**.

La Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprobó el Concierto Económico en la Comunidad Autónoma del País Vasco, será posiblemente la más corta que se conoce, y decía así:

> *"Se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, a que se refiere el artículo 41 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco."*

No se pudo lograr más con menos palabras. Aclaro sin embargo que aquel Proyecto de Ley iba acompañada de una voluminosa Memoria, preparada por el Ministerio de Hacienda, para explicar a los parlamentarios españoles, con todo detalle, los antecedentes y contenido de un Proyecto de Ley sobre una institución que 103 años después de su aparición fue sometida por primera vez a la aprobación del Poder Legislativo.

IV. LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL CUPO

15. El cálculo de la cantidad a pagar al estado: el cupo

Como se ha señalado, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene la obligación de contribuir con un determinado porcentaje (el 6,24% establecido en la negociación que acabo de explicar, cerrada el 29 de diciembre de 1980 y que hoy todavía se mantiene) al sostenimiento de todas las cargas generales del Estado.

Se engloban en lo que se denominan "Cargas Generales del Estado", dos categorías diferentes de competencias ostentadas por la Administración Central:

- Aquellas competencias exclusivas del Estado, que nunca serán transferidas (Defensa, Asuntos Exteriores, Cortes Generales, Casa del Rey, Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional, etc.)

- Aquellas competencias que, aun estando reconocidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con lo que dispone su Estatuto de Autonomía, no han sido formalmente transferidas a la misma.

Es muy importante destacar que tienen también consideración de "cargas no asumidas" por la Comunidad Autónoma, es decir, "cargas generales del Estado", las

cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado a los Fondos de Compensación Inter-territorial. Es decir, el País Vasco siempre deberá pagar el 6,24% de las cantidades que el Estado consigne en su Presupuesto para hacer realidad la solidaridad entre las Comunidades Autónomas que lo integran. El Estado no corre el riesgo del Concierto Económico.

Además, tienen consideración de "cargas no asumidas" por la Comunidad Autónoma Vasca las transferencias y subvenciones del Estado a entes públicos, si sus funciones no están asumidas por Euskadi (por ejemplo, las transferencias a AENA o a RENFE).

Finalmente, y muy importante en estos momentos de crisis, en los que la deuda pública estatal ha crecido exponencialmente, son "cargas generales del Estado", los intereses pagados y las cuotas de amortización de la deuda pública del Estado.

Como expresiva referencia, al finalizar el tercer trimestre del 2013, la Deuda Pública del Estado ha alcanzado la bonita cifra de 964.863 millones de euros (un 93,4% del PIB español) que previsiblemente irá creciendo en próximos trimestres, hasta superar el 100% del PIB (más de un bonito billón de euros, con "b" de Bilbao), lo cual garantiza que el Cupo vasco tendrá mucho de lo que ocuparse en próximos años.

La valoración en el Presupuesto del Estado de ese conjunto de competencias, bien sean exclusivas del Estado o no transferidas, es lo que se denomina "cargas no asumidas".

Pues bien, el Cupo Bruto se calcula por aplicación del porcentaje de contribución del 6,24% a esas cargas no asumidas.

Como interesante referencia, la cifra resultante de Cupo Bruto pagada (o mejor, devengada) en los 33 años de Concierto Económico supera los 100.000 millones de euros.

Además de precisar lo aportado en 33 años al sostenimiento del Estado, así como los críticos del Concierto insisten en que el País Vasco debería de tener un Cupo mayor, es sorprendente que no comparen lo abonado al Estado por Cupo Bruto con el valor de los servicios que presta el Estado al País Vasco.

Hay que dejar claro que, en la mayoría de las competencias del Estado, y en el conjunto de las mismas, se paga más de lo que se recibe.

Calculado este Cupo Bruto, la cantidad que resulta se reduce por aplicación de distintas Compensaciones que permiten calcular el llamado "Cupo Líquido".

Efectivamente, la metodología del Cupo establecida en el Concierto Económico reconoce que la Comunidad Autónoma del País Vasco, en tanto en cuanto forma parte del Estado (y de la misma forma que aporta a las cargas generales del mismo no asumidas por la Comunidad Autónoma que he definido en el punto anterior), tiene derecho a percibir su parte correspondiente (el 6,24%) de los ingresos que perciba el Estado no transferidos a la Comunidad Autónoma.

Básicamente esos conceptos de ingresos del Estado son de tres tipos (existen otros menores pero no me voy a detener en ellos, para no complicar el análisis y que los árboles no nos dejen ver el bosque):

1) La parte imputable de los tributos no concertados con la Comunidad Autónoma.

   Como saben, tras una acertada negociación de la representación vasca, encabezada por el Consejero de Hacienda y Finanzas, Ricardo Gatzagaetxebarria, el pasado día 16 se cerró uno de estos flecos, concertando con el Estado sobre las siete nuevas figuras tributarias implantadas por el Estado en 2012 y 2013.

2) La parte imputable de los ingresos presupuestarios de naturaleza no tributaria (p.ej. los que obtiene la Administración Central por la gestión de su patrimonio o los de naturaleza financiera, por las cuentas corrientes o depósitos que mantiene en el sistema financiero, etc.)

3) La parte imputable del déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado (es decir, la diferencia entre los ingresos del Estado y los gastos del mismo que, tras la crisis que se inició en 2008, son muy superiores a los ingresos).

Esta era una partida presupuestaria prácticamente inexistente cuando negociamos el Concierto Económico en 1980, pero que los negociadores vascos tuvimos un especial acierto en incluirla en el cálculo del Cupo Líquido.

Gracias a ello, los Cupos Brutos han sido significativamente reducidos, al deducir de los mismos el 6,24% del creciente déficit estatal que ha alcanzado una

importancia cuantitativa decisiva (se ha pasado de una situación de superávit público de +23.230 mill€, en 2006, a un déficit público de -109.572 mill€, en 2012).

La razón es obvia: el crecimiento del gasto público estatal, parte del cual financia Euskadi vía Cupo, ha sido cubierto, no sólo con la recaudación estatal de impuestos (cuyo efecto, si los mismos estaban concertados, hubiera sido neutra para el cálculo del Cupo), sino por la emisión de deuda para financiar la diferencia existente entre los ingresos y los gastos del Estado (parte de los cuales han aumentado sustancialmente, por los elevados intereses y las amortizaciones que ha originado la creciente deuda pública estatal).

Ese déficit debe ser tomado en cuenta para disminuir el Cupo Bruto, por tratarse de un ingreso del Estado no concertado. De la misma forma, y en correspondencia, los intereses y las amortizaciones de la Deuda Pública, con la cual se va financiando la suma de los distintos Déficits Públicos, forman parte de las "cargas generales del Estado" y se integran en la base para calcular el Cupo Bruto, según lo expuesto en el punto anterior (por lo tanto, la mejora en la llamada "prima de riesgo" que soporta la deuda pública española, disminuye la aportación del País Vasco al Estado).

Una vez calculado el total de las Compensaciones, por aplicación del 6,24% a los tres conceptos de ingresos del Estado que he descrito en el punto anterior (insisto que hay otras partidas, de distinta naturaleza, pero que, por tratarse de temas menores, no voy a tocar, para no complicar el análisis), se resta de la cantidad calculada del Cupo Bruto, (6,24% de las cargas generales del Estado) este 6,24% del conjunto de las Compensaciones.

Como consecuencia de esa operación, se obtiene el llamado **Cupo Líquido.**

Tras calcular el Cupo Líquido y realizar el ajuste del mismo por estas pequeñas cantidades, obtendremos el "Líquido a Pagar" por parte de la Comunidad Autónoma al Estado.

Esa cantidad queda integrada en un Cupo Global que es la suma del que corresponde a los tres Territorios Históricos del País Vasco (Álava, Bizkaia y Gipuzkoa).

Es importante destacar el hecho de que ese Cupo Global es único, a nivel de la Comunidad Autónoma, tal como establece el Estatuto de Autonomía del País Vasco,

lo que refuerza la idea de que las relaciones de orden tributario con el Estado son a nivel de Comunidad Autónoma y no independientes para cada uno de los tres Territorios Históricos, como ocurría en los Conciertos anteriores, (según hemos visto en la parte en esta obra dedicada a la historia de los siete primeros Conciertos Económicos).

Tras hacer todas estas operaciones, en la Disposición Transitoria Séptima del Concierto Económico de 1981 se recogió el Cupo Global que debía pagar la Comunidad Autónoma Vasca en ese año.

En la citada Disposición Transitoria se estableció que la Comunidad Autónoma Vasca aportaría al sostenimiento de las cargas generales del Estado, un total de 116.979 millones de pesetas (expresado en los euros actuales, estaríamos hablando de una cifra algo mayor a los 703 millones de euros).

En aquel acuerdo se estableció también que la Comunidad Autónoma recibiría Compensaciones de ingresos por valor de 78.383 millones de pesetas (471 millones de euros aproximadamente), lo cual significaba que el Cupo Líquido a pagar, en aquel lejano año 1981, fue de 38.596 millones de pesetas (algo menos de 232 millones de euros) que se abonaron, religiosamente, en los tres plazos cuatrimestrales establecidos en esa Disposición Transitoria, en los meses de julio, septiembre y diciembre.

16. La actualización anual del cupo y la liquidación final

A diferencia de lo que ocurría en el pasado, la nueva metodología del Cupo incorporada al Concierto de 1981, establece dos novedades importantes y que, de nuevo, son poco conocidas, o voluntariamente obviadas, por los críticos del Concierto:

- La primera, ya comentada, es que el Cupo se establece por Ley aprobada en las Cortes Generales, con una validez para cinco años (repitiendo así la fórmula propuesta por el político socialista Indalecio Prieto, en la Ley de 9 de setiembre de 1931)

- La segunda es que los Cupos así establecidos se actualizan anualmente (a diferencia de lo que se acordó en alguno de los Conciertos de la primera época

histórica, en los que se aprobaron Cupos fijos anuales, para todo el periodo de la vigencia de ese Concierto)

Efectivamente, la Ley Quinquenal de Cupo que aprueban las Cortes Generales establece lo que es el Cupo Bruto base de cada quinquenio y el Cupo Líquido base de ese mismo quinquenio.

Esas cifras son las que se aplican para el primer año de cada quinquenio y se van actualizando con periodicidad anual, por aplicación de un índice anual de actualización, establecido por Ley de las Cortes Generales.

Sorprendentemente, a pesar de que el Cupo se modifica anualmente por esa actualización anual, todavía muchos "entendidos" consideran que los vascos pagan no sólo poco, sino además una cantidad fija, porque confunden el mantenimiento en el tiempo del porcentaje de contribución del 6,24%, con un pago fijo, sin darse cuenta –o no queriendo darse cuenta– de que la base sobre la que se aplica ese porcentaje fijo del 6,24% va variando, año a año (y es que las Matemáticas son muy tercas y se empeñan siempre en señalar que el 6,24% de unas Cargas Generales del Estado de 500.000 millones de euros origina un Cupo Bruto de 31.200 millones de euros y el 6,24% de unas Cargas Generales del Estado de un billón de euros, origina un Cupo Bruto de 62.400 millones de euros. Todo ello, claro, si las mentadas Matemáticas no me engañan).

Para cerrar todos los temas pendientes y que el País Vasco pague lo que le corresponde cada año, de acuerdo con la Ley Quinquenal de Cupo, se hace una Liquidación Final que no siempre es fácil.

En estos momentos, la liquidación final de los últimos años está pendiente, con diferencias de cuantía muy importantes, entre las dos Administraciones, que pueden estar próximas a los 1.000 millones de euros.

17. La importancia decisiva del cupo (ocho puntos a considerar)

El nuevo sistema de Cupo para Euskadi tuvo una enorme trascendencia conceptual, no sólo económica, para Euskadi porque también tuvo gran trascendencia social.

La nueva metodología del Cupo introdujo ocho cambios decisivos en el modelo de financiación de las competencias de la Comunidad Autónoma Vasca que creo se deducen, con claridad, de todo lo que he tratado de explicar hasta ahora:

1º) Los pagos de la Comunidad Autónoma Vasca al Estado son absolutamente transparentes, pues se calculan en base a un determinado porcentaje de contribución que se aplica al valor de las competencias que ostenta formalmente el Estado. Esto permite establecer un "Cupo bruto" (que posteriormente es ajustado por una serie de conceptos, hasta calcular el "Líquido a pagar" o cantidad a pagar al Estado).

2º) Los pagos al Estado no pueden ser condicionados por la Comunidad Autónoma. El Estado gasta lo que quiere y dónde quiere, en sus propias competencias (y en las que el Estatuto de Autonomía reconoce al País Vasco pero que no han sido transferidas) y la Comunidad Autónoma tiene que pagar, religiosamente, como "Cupo Bruto", el 6.24% de esos gastos incluidos en el Presupuesto del Estado.

3º) La metodología pactada se traduce, por tanto, en que:

- Euskadi paga al Estado por los servicios que recibe del mismo (por ejemplo, Defensa y Asuntos Exteriores)

- La Comunidad Autónoma Vasca no paga nada por los gastos en que incurra el Estado en competencias que han sido transferidas a Euskadi y al resto de Comunidades Autónomas (por ejemplo, Sanidad y Educación).

- El País Vasco no paga tampoco nada por competencias que le han sido transferidas, aunque no se haya hecho la transferencia de las mismas a otras Comunidades Autónomas (por ejemplo, financiación de entes locales, Ertzaintza o investigación científica y técnica, es decir, I+D)

Esto es de la máxima trascendencia, pues significa que nuestra Comunidad Autónoma, por vía indirecta (al dejar de pagar al Estado el 6,24% de toda competencia transferida, en territorio vasco), se garantiza un nivel de financiación en cada competencia recibida equivalente al peso del PIB vasco sobre el estatal (el 6,24% acordado, como porcentaje de contribución global de la Comunidad Autónoma como sostenimiento de las "cargas generales del Estado").

En 1980, la dedicación de recursos de los Presupuestos Generales del Estado al País Vasco estaba clarísimamente por debajo del peso relativo de la población vasca sobre la estatal y todavía más del PIB de Euskadi sobre el total estatal. En 1981 ocurría exactamente lo mismo y por ello, tras analizar el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para ese año, el Departamento de Economía y Hacienda que yo encabezaba (perdón por la autocita) preparó un informe que hicimos público en el que se destacaba que el País Vasco ese año iba a recibir inversiones del Estado tres veces inferiores a lo que le correspondería, en función de tres indicadores distintos: población, renta y tasa de paro.

(Esto sigue ocurriendo hoy, no sólo en Euskadi, que este año 2014 va a recibir menos de un 1% de las inversiones estatales previstas en su Presupuesto, sino en otras Comunidades Autónomas, por ejemplo en Catalunya, y es una de las razones de fricción entre la Comunidad Autónoma catalana y el Gobierno español).

Por tanto, estamos ante una constante que se ha venido repitiendo a lo largo de los años.

Por eso, al dejar de pagar el 6,24% de una función o servicio del Presupuesto estatal, (una vez transferida esa competencia a la Comunidad Autónoma), se cuenta, de facto, con una mayor capacidad financiera, por la diferencia entre lo que antes gastaba y/o invertía el Estado en territorio vasco y la reducción del Cupo que se origina, al formalizarse cada transferencia.

Por esta razón (que aun siendo decisiva es poco conocida) la metodología del Cupo se tradujo, "de facto", en una mayor dotación de recursos a las distintos funciones y servicios públicos prestados por la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la situación previa a la aprobación del Concierto Económico, en la que los mismos eran prestados por la Administración del Estado.

Por ello, la combinación de un Concierto recuperado o actualizado y el intenso proceso de transferencias que se comenzó a producir a partir de septiembre de 1980, comenzó a producir, a partir de la entrada en vigor del Concierto (1 de junio de 1981) el "efecto mágico" de un aumento claro en la cantidad y calidad de bienes y servicios públicos, a igualdad de presión fiscal.

4º) Por tanto, las cantidades pagadas como Cupo por la Comunidad Autónoma vasca tienen una correlación inversa al cumplimiento del Estatuto de Gernika.

En otras palabras, a medida que se ha ido cumpliendo el Estatuto, por las sucesivas transferencias acordadas con el Estado, la capacidad de gasto público de la Comunidad Autónoma ha aumentado, al disminuir las cantidades pagadas al Estado, vía Cupo, y ser estas mayores que los gastos efectivos del Estado en territorio vasco, en la mayoría de los casos.

Así, el objetivo de lograr el cumplimiento total del Estatuto, con la transferencia a Euskadi de todas las competencias reconocidas en el mismo, representa no sólo una necesidad política, sino también una clara conveniencia económica.

5º) La Comunidad Autónoma Vasca ha sido leal con el Estado en todo momento.

Primero al pactar un Concierto Económico, y una metodología de Cupo, que suponía asumir un gran riesgo, dada la catastrófica situación económica y social en la que se encontraba Euskadi cuando accede a su autonomía.

Segundo, el asumir, también, un riesgo político, por el rechazo de ETA y el grupo político próximo a ella que apostaron en todo momento por el fracaso de la vía autonómica y el rechazo al Concierto.

Y tercero, porque desde las instituciones vascas siempre se ha reclamado el cumplimiento total del Estatuto de Gernika, incluso solicitando la transferencia de aquellas competencias en las que la Administración del Estado dedicaba a Euskadi más del 6,24% de su Presupuesto.

En esas competencias, el efecto financiero es el contrario al que se explicaba más arriba, porque, al transferirse las mismas, se produce una disminución de la capacidad de gasto vasca.

Pero esos casos han sido muy pocos. El único que recuerdo es el de la transferencia de las políticas activas de empleo, a partir del 1 de enero del 2011, en base al Real Decreto 1441/2012, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, realizada hasta entonces por el Servicio Público de Empleo Estatal.

Por supuesto, eso mismo ocurrirá cuando se transfiera la gestión de régimen económico de la Seguridad Social, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma que, treinta y cuatro años después de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía,

todavía no ha sido transferida, pero en relación con la cual se ha seguido, con rigor, el principio de perseguir el cumplimiento total del Estatuto, por encima de cualquier tipo de consideración económica.

6º) La metodología de Cupo obliga, de hecho, a las instituciones vascas a desarrollar políticas que favorecen el crecimiento económico y la generación de empleo y, con ello, la recaudación fiscal.

El Concierto Económico y su Cupo no son las dos partes de una "varita mágica" que todo lo convierte en oro. Muy al contrario, se trata de un instrumento que obliga a una gestión muy rigurosa y a trabajar muy duro, tanto en el plano público como en el privado, para obtener resultados positivos.

Y ello, porque esta metodología supone que, como las Haciendas Forales corren con el riesgo de la recaudación de todos los impuestos en su Territorio (riesgo que se ha hecho realidad claramente en este periodo de crisis global, en el que la recaudación de las tres Haciendas Forales ha caído mucho) y la Comunidad Autónoma no puede condicionar el Presupuesto del Estado (y por lo tanto, tampoco condiciona la cuantía del Cupo Bruto, ni la de las Compensaciones), la capacidad financiera de las instituciones vascas sólo aumentará:

- si se produce la transferencia de nuevas competencias a Euskadi, en las que el gasto estatal en territorio vasco esté por debajo del 6,24% de la dedicación de recursos a esa competencia en el Presupuesto del Estado,
- y cuando el ritmo de crecimiento de la recaudación en el País Vasco sea superior al del Estado.

7º) A esta mayor capacidad financiera potencial para la dotación de los bienes y servicios públicos en Euskadi, tras producirse la correspondiente transferencia, se une el hecho, también reconocido en el Concierto Económico, de que la Comunidad Autónoma y las instituciones competentes en los Territorios Históricos tienen capacidad plena de gestión en la vertiente del gasto, aprobada por el Parlamento Vasco, fundamentalmente, y por las Juntas Generales.

Esto les permite –como acabo de apuntar- libertad total para determinar cómo se deben distribuir los recursos que provienen del Concierto, entre las diferentes competencias ya asumidas por la Comunidad Autónoma y ejercitado por el Gobierno Vasco o por las Diputaciones Forales o por los Ayuntamientos Vascos.

Y esto debe destacarse, porque la capacidad plena en la gestión del gasto representa un reconocimiento decisivo de autonomía, pues esta se plasma y se potencia más por la vía del gasto que por la del ingreso.

Esto permite adaptar y orientar el conjunto de Presupuestos del conjunto de instituciones de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos) a las necesidades reales del País, de acuerdo con la estrategia presupuestaria y política de gasto aprobada por las instancias representativas de la Comunidad Autónoma Vasca (Parlamento Vasco, Juntas Generales y órganos plenarios municipales).

8º) En octavo término, y también muy importante, al reconocerse en el Concierto capacidad plena de gasto a las instituciones vascas, los recursos obtenidos del Concierto Económico pueden destinarse también a desarrollar o potenciar competencias no transferidas todavía a la Comunidad Autónoma, complementando lo que el Estado esté dedicando a las mismas en sus Presupuestos Generales.

Esto ha ocurrido durante décadas, por ejemplo, con la competencia relacionada con el campo de la Investigación y Desarrollo (I+D o "Investigación científica y técnica", en expresión estatutaria), una partida de gran importancia estratégica para garantizar la competitividad de la economía, que ha tardado casi treinta años en ser transferida a la Comunidad Autónoma Vasca (que, por cierto, es la única que la ostenta, en estos momentos).

A pesar de no haber sido transferidas hasta el año 2009 (gracias a la gestión del PNV y del Gobierno Ibarretxe, por el Real Decreto 3/2009, de 9 de enero, con efectos 1 de enero 2009) el Gobierno Vasco, con el apoyo de las Diputaciones Forales, ha ido dedicando a esta competencia, año a año, cantidades crecientes de recursos, detraídos de otros destinos menos estratégicos.

Esta política de fomento en una competencia reconocida en el Estatuto a la Comunidad Autónoma Vasca, pero no transferida, ha permitido que, en ese decisivo campo, la Comunidad Autónoma del País Vasco (que en el año 1980 invertía en I+D un raquítico 0,16% del PIB) fuera mejorando su dotación a Ciencia, Tecnología e Innovación, hasta situarse en un índice de I+D sobre PIB del 2,19% en el 2012 (lo que representa un 63% más que el equivalente del Estado, o un 45% más que el que ostenta en estos momentos Catalunya).

V. LOS ATAQUES Y CRÍTICAS AL CONCIERTO ECONÓMICO

18. Los ataques y críticas al Concierto Económico

Me van a permitir que empiece esta parte de mi intervención con unas palabras del actual Consejero de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Madrid, Enrique Osorio que la pasada semana señalaba: *"es un auténtico despropósito, injusto e incoherente, habiendo conseguido, además, la unanimidad de todas las comunidades autónomas en cuanto a la necesidad de su reforma"*. A estas expresiones del Consejero de Hacienda de la Comunidad de Madrid, se podrían añadir otras, todavía más duras, del actual Ministro de Hacienda, cuando hace pocos años se encontraba en la oposición.

Pero no se preocupen ustedes porque estas expresiones no se refieren al Concierto Económico, sino al actual modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, es decir, a las 15 Comunidades Autónomas que no tienen reconocido en los estatutos de autonomía un sistema específico de financiación, como es el Concierto Económico Vasco o el Convenio Navarro.

Por lo tanto, los ataques y las descalificaciones que recibe el Concierto Económico hay que ponerlas en el contexto comparativo de que otro tanto se hace con el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Partiendo, por lo tanto, de la constatación de que, al parecer, nadie es perfecto, también hay que destacar, para valorar las críticas que a continuación voy a comentar sobre nuestro Concierto Económico, que no existe un patrón universal de cómo se organiza la Hacienda en los estados federales o confederales, a lo largo y a lo ancho del mundo.

Efectivamente, si analizan las Constituciones y la forma de organizarse de distintos estados federales, entre los cuales se encuentran los países más importantes de la Tierra, encontrarán ustedes que las diferencias entre los modelos de financiación y de relación entre el estado federal y el estado federado en Estados Unidos, Canadá, Australia, Alemania, Austria, Suiza, etc. por citar los casos más representativos, son radicalmente diferentes.

Al no existir un patrón universal de cómo organizar este tipo de temas, podemos concluir con la afirmación tranquilizadora de que el Concierto Económico es un sis-

tema más, eso sí, absolutamente peculiar, de los que existen en el mundo para la organización de este tipo de cuestiones (y es que los vascos tenemos muchas cosas peculiares: una lengua sin parentesco alguno con ninguna otra, un grupo cooperativo de un tamaño no equivalente a nivel mundial… e incluso un equipo de fútbol que, según *L Equipe*, "es un caso único en el fútbol mundial").

Entrando a analizar las críticas que recibe nuestro Concierto, podríamos señalar catorce distintas. Siete de ellas pueden calificarse de ataques políticos y otras siete de críticas técnicas (aunque en muchas de ellas es perfectamente adivinable la intencionalidad política).

El objetivo de toda esa de batería de descalificaciones es obvio: **aumentar sensiblemente el Cupo que paga anualmente Euskadi al Estado** y no en pequeña proporción sino en cantidades que algunos de esos críticos y enemigos del sistema concertado sitúan en varios miles de millones de euros. El planteamiento es absolutamente rechazable, no solo porque sus fundamentos son criticables, sino porque sería destructivo y desestabilizador para Euskadi en los planos institucional, económico, social y propiamente personal. **Una auténtica catástrofe** de consecuencias muy graves.

Una vez dejado claro lo anterior, volvamos a la enunciación de esas catorce líneas de descalificación contra el modelo de Concierto y el de Cupo, en el plano político y en el pretendidamente técnico.

Los siete ataques políticos al Concierto se podrían resumir de esta forma:

1º. El Concierto Económico se concedió por presión de ETA.
2º. Los vascos no pagan nada al Estado.
3º. El Concierto es un privilegio.
4º. El Concierto Económico crea un paraíso fiscal en Euskadi
5º. El País Vasco no cumple con el principio de solidaridad.
6º. El Concierto Económico vasco es oscurantista.
7º. El Concierto vasco es una antigualla.

Las siete críticas técnicas más frecuentes son las siguientes:

1º. El porcentaje de contribución del País Vasco al sostenimiento de las cargas del Estado es muy bajo.

2º. Este porcentaje de contribución (el 6,24%) no ha cambiado desde 1981.
3º. La capacidad de gasto por habitante en el País Vasco es demasiado alta, en comparación con la existente en otras Comunidades Autónomas.
4º. Los Puntos de Conexión de los impuestos para su reparto entre el Estado y el País Vasco no son correctos, sobre todo en el IVA.
5º. La valoración de las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco está fuertemente sesgada en las Leyes Quinquenales de Cupo.
6º. El Concierto vasco no es aceptable, porque no es técnicamente extensible a otras Comunidades Autónomas.
7º. España quebraría si se extendiese el Concierto Económico a todas las Comunidades Autónomas.

Todas y cada una de estas críticas tiene una clara contestación, pero como no dispongo de tiempo para desmontar todas esas acusaciones, algunas absolutamente peregrinas, me voy a limitar a hacer una serie de comentarios generales, para situar el tema. Son las siete siguientes:

1º) El Concierto Económico vasco cumplirá el próximo 28 de febrero su 136 Aniversario. Y yo me pregunto: ¿los vascos tienen tanta capacidad de influencia y de acción, como para imponer un sistema que, de hacer caso a ese conjunto de críticas, es privilegiado y un verdadero expolio, durante un periodo de tiempo tan dilatado? La contestación de la dejo a ustedes.

2º) El Concierto Económico ha pasado en estos 136 años de existencia por distintos regímenes políticos: una monarquía absolutista, una monarquía liberal, dos dictaduras, una república y una monarquía parlamentaria.

Cabe entonces preguntarse: ¿cómo es posible que todos estos regímenes y las personas que los conducían, no se hayan dado cuenta de que los vascos viven en una situación privilegiada, al parecer disfrutando de muchas cosas, gracias al esfuerzo de los españoles? La contestación se la dejo también a ustedes.

3º) La metodología de cálculo del Cupo se ha mantenido prácticamente invariable desde el año 1981. En ese periodo de tiempo se han implantado, al menos, cuatro modelos de financiación diferentes para las 15 Comunidades Autónomas de régimen común, en desarrollo de la LOFCA.

Simplemente por comparación, ¿la metodología del Cupo, que he ha mantenido esencialmente invariable, no merece más respeto? La respuesta se la dejo a ustedes.

4º) Les recuerdo también que el Concierto que yo negocié estuvo en vigor hasta el año 2001 y que, a partir del año 2002, ese Concierto fue renovado con carácter indefinido. ¿Es explicable que un régimen privilegiado y dañino, como al parecer se deduce de las críticas que antes he enunciado, haya sido mantenido en el tiempo y, además, se le haya dado, (por cierto, por un Gobierno regido por el mismo partido que está en estos momentos en el poder) un carácter indefinido? La contestación se la dejo de nuevo a ustedes.

5º) En los 33 años, que van desde la aprobación del Concierto Económico de 1981 hasta el año 2014, además de la aprobación de un nuevo Concierto Económico en el año 2002, han pasado por las Cortes Generales ocho importantes Leyes que se refieren al Concierto Económico:

– Ley 49/1985 de 27 de diciembre, de Adaptación del Concierto al IVA.

– Ley 11/1993 de 13 de diciembre, de Modificación del Ajuste del IVA y de Adaptación del Concierto a la Ley de Impuestos Especiales.

– Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se adaptó el Concierto a los Impuestos Especiales de Fabricación y se establecieron diversos ajustes a la recaudación de estos impuestos.

– Las cinco Leyes Quinquenales de Cupo aprobadas el 28 de diciembre de 1988, 16 abril de 1993, 4 de agosto de 1997, 23 de mayo de 2002, 25 de octubre de 2007.

Por lo tanto, las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) han tenido numerosas ocasiones para analizar y votar el tema del Concierto Económico y lo han hecho, a lo largo del tiempo, con distintos gobiernos y con diferentes mayorías parlamentarias. ¿Es sostenible, racionalmente, que, a pesar de las numerosísimas ocasiones que han tenido para actuar, las Cortes Generales hayan ido aprobando, sucesivamente, leyes, algunas de un calado singular, si fueran ciertas las críticas que he enunciado al Concierto Económico? La contestación se la dejo a ustedes.

6º) Como acabo de señalar, en los últimos 33 años se han aprobado cinco Leyes Quinquenales de Cupo, en los años 1988, 1993, 1997, 2002 y 2007. Pues bien, todas ellas han sido aprobadas por mayorías aplastantes. Me he entretenido en sumar las cinco votaciones realizadas sobre Leyes Quinquenales de Cupo y el resultado global ha sido de 1.921 votos a favor (el 82,66%) y sólo 5 votos en contra (el 0,22%), con 398 abstenciones (el 17,13%).

Los distintos Gobiernos españoles que han presentado estas leyes y los Diputados y Senadores de las Cortes Generales que las han aprobado ¿cómo es posible que hayan sido tan ignorantes para aprobar las mismas, por esa mayoría aplastante, si nos encontramos ante una institución, el Concierto Económico, que merece críticas tan rotundas? La contestación se la dejo a ustedes.

7º) Incluso podríamos hacer una pregunta más atrevida: ¿ha habido una prevaricación masiva y continuada en el tiempo, por los distintos Gobiernos, Ministros de Hacienda, Diputados y Senadores, al aprobar normas radicalmente injustas? La contestación se la dejo también a ustedes.

Con todo ello, creo que podremos concluir que es injusto y bochornoso la cantidad de ataques, descalificaciones, estereotipos, falsedades y otras lindezas que, periódicamente, sufre el Concierto Económico vasco (sorprendentemente, más que el Convenio navarro).

El origen es diverso, básicamente político, periodístico, tertuliano o académico.

Yo no soy político, ni periodista, ni tertuliano, sino un ciudadano de a pie que se ha interesado en este tipo de cuestiones, como en muchas otras que he tenido que abordar en mi vida profesional, por lo que les ruego me permitan trasladarles mi punto de vista.

Por supuesto que el Concierto Económico es mejorable. De hecho, tengo identificados 24 áreas de perfeccionamiento que no voy a poder exponer por falta de tiempo. Pero una cosa es mejorar, perfeccionar y adaptar de forma pactada y otra atacar, descalificar o minimizar.

Y lo hago desde el convencimiento de que todo ataque al Concierto, o su degradación, tiene no sólo una indudable trascendencia política, sino también personal para todos los vascos. Porque nos afecta como instituciones, como empresas, como

sindicatos, como universidades, como ONG's, como entes sociales, o como simples ciudadanos.

Por ello, nos incumbe a todos la defensa de "nuestro" Concierto, importante cuestión que no está suficientemente interiorizada en Euskadi.

Porque en estos 30 años se han producido numerosos ataques contra el Concierto desde distintas instancias (institucionales, judiciales, políticas, académicas, mediáticas, etc.) que no han merecido reacción suficiente desde la sociedad vasca, un error mayúsculo que convendría evitar en el futuro.

Obviamente, los ataques y descalificaciones más trascendentes son los que vienen de aquellos políticos o partidos cuya concepción de España es la de un estado centralizado y centralizador o tienen aproximaciones populistas a cuestiones complejas, como es esta, a la que se acercan con ideas preconcebidas o con planteamientos que tienen como objetivo obtener votos en el resto del Estado, atacando a la institución del Concierto y, con ello, a los vascos.

Es como si la historia, y determinados acontecimientos actuales, no fuera capaz de convencerles de que ésa es una fórmula que, en lugar de resolver lo que ellos conciben como un problema insoportable (el del Concierto Económico vasco), puede originar otros mucho más profundos y complejos.

Por unas o por otras razones, como se ve, el Concierto no goza de muy buena prensa política, al menos en el plano de las manifestaciones verbales. Pero, como acabo de apuntar, hay un hecho incontrovertido: el Concierto, el Cupo y las modificaciones que ha sufrido no los aprueba el Parlamento Vasco, sino las Cortes Generales, previo pacto con el País Vasco. Y lo ha hecho con mínima oposición y con votos favorables masivos. Euskadi, los vascos, no tenemos capacidad de imponer, sólo de convencer, y son otros estamentos los que aprueban lo pactado.

Personalmente, aunque no lo estoy en otras cuestiones, sí estoy totalmente de acuerdo con las manifestaciones que hacía, el 23 de junio de 2013, tras la polémica creada por el señor Pere Navarro, el antiguo ex Presidente de la Comunidad Foral de Navarra y destacado político español, Jaime Ignacio del Burgo, nada sospechoso de nacionalista vasco, sino más bien lo contrario.

Escribía entonces el Sr. del Burgo, textualmente, lo siguiente: *"España es como es y no como a algunos les gustaría que fuera. En el núcleo esencial de nuestra nación, no hay sitio para la uniformidad ni el centralismo. Cuando decimos que España es una nación plural queremos demostrar que somos un pueblo diverso".*

Fruto de esa diversidad, existe y existirá una institución secular, diferenciada y singular: nuestro Concierto Económico.

VI. CONCLUSIÓN

Concluyo ya con cinco ideas que someto a su consideración:

1º) Me encantaría que, tras esta demasiado larga intervención, coincidieran conmigo en una primera conclusión. La formularía así: El Concierto, una singularidad que hunde sus raíces en la historia vasca, debe respetarse, preservarse, defenderse y potenciarse, pues es consustancial con la Autonomía Vasca y se trata de la institución clave de la misma.

2º) La segunda conclusión que deseo compartir con ustedes, aunque en este caso reconozco que mi opinión es subjetiva, es que el de 1981 fue un gran Concierto porque en aquella negociación que tuve el honor de culminar, junto a mis compañeros de la Comisión Negociadora, el 29 de diciembre de 1980, no se buscó sólo recuperar "el" Concierto Económico (y actualizar el de Araba), sino de conseguir "este" Concierto Económico. Un Concierto que superó en mucho al alavés.

3º) Pero, y esta sería mi tercera conclusión, no bastó sólo con la negociación y recuperación de este Concierto Económico para Bizkaia y Gipuzkoa y el reforzamiento del de Araba. Porque, con esa poderosa palanca en las manos, había que saber gestionarlo adecuadamente y, con ello, levantar Euskadi.

Quiero dejar claro, por tanto, que contra lo que muchas veces se afirma, el Concierto no es una varita mágica.

Así, se dice muy frecuentemente que el hecho de que el País Vasco disfrute en estos momentos de una situación macroeconómica también positivamente diferencial es exclusivamente debido al Concierto Económico.

En otras palabras, el tener la menor tasa de paro, el mayor PIB per cápita, la mayor renta familiar disponible, el mayor nivel de educación, el menor fracaso escolar, etc. entre todas las Comunidades Autónomas, se afirma que es debido al Concierto Económico.

Es obvio que esto no es así. Hay que recordar, en primer lugar, que otra Comunidad Autónoma que disfruta de un régimen similar al Concierto Económico, la de Navarra, no tiene la misma positiva situación, a pesar de que en 1980 superaba, claramente, al País Vasco en todas esas referencias.

Y en la misma línea, hay que señalar que hay un tercer espacio económico, el del territorio común o si se quiere el Estado, que disfruta de la capacidad para "mantener, establecer y regular el régimen tributario" y además sin ningún tipo de limitación y que, sin embargo, no está, ni de lejos, en la misma situación que el País Vasco.

Si extendemos la vista al conjunto de los veintiocho Estados que integran la Unión Europea, todos los cuales, al ser Estados independientes, tienen reconocida esa capacidad de *"mantener, establecer y regular el régimen tributario",* por emplear la expresión estatutaria, apreciaríamos que muchos de ellos están en estos momentos en situaciones peores a los de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por lo tanto, el Concierto Económico no es ninguna panacea, sino una herramienta para poder gestionar un País en base a sus propios recursos y apoyado por una inteligente política económica que permita la transformación profunda del mismo.

Por tanto, es la inteligente política de transformación que se ha seguido en la Comunidad Autónoma Vasca desde el momento de la recuperación del Concierto Económico lo que explica la situación diferencialmente positiva que disfruta el País Vasco en estos momentos. Apoyándose, por supuesto, en el Concierto.

Esa política se ha basado también en una fórmula de "alianza público-privada" que ha dado resultados absolutamente satisfactorios, pues ha permitido hacer confluir las propias estrategias del sector privado, con las del sector público, para propiciar, de esta manera, una transformación, a todos los niveles, de aquel territorio que, cuando accedió a su autogobierno y acordó un Concierto Económico con el Estado español, estaba destrozado. Pero hizo un acto de fe, como hemos comentado anteriormente, y de confianza en su futuro, que ha sabido plasmar en una realidad diferencial.

4º) En base a ello, la cuarta conclusión que someto a su consideración es que los vascos y vascas disfrutamos de unas Instituciones públicas que han sabido, y están sabiendo, gestionar muy satisfactoriamente nuestro Concierto Económico. Me refiero a las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos y sus haciendas respectivas. Y, apoyado en las Aportaciones que recibe de los Territorios, el Gobierno Vasco, y la Hacienda General del País Vasco, han tenido una actuación claramente sobresaliente, a lo largo de más de tres décadas.

5º) La quinta y última conclusión que les ofrezco es que el gran éxito conseguido con el Concierto Económico en los últimos 33 años ha sido fruto, además del buen trabajo de los que han gestionado el Concierto, a lo largo de estas tres décadas, es que la realidad ha confirmado la profunda convicción que teníamos cuando lo negociamos en 1980 de que, en Euskadi, contábamos con las ideas, la fuerza y la capacidad suficiente para superar las consecuencias de la gravísima crisis económica, social y política en que estaba sumergida el País Vasco de aquellos años.

Es muy alentador comprobar que esas mismas convicciones, fuerza y capacidades, siguen hoy plenamente vigentes, 33 años después. Es cierto, sin embargo, que el bienestar logrado, las malas perspectivas demográficas y el habernos convertido, en conjunto, en una sociedad "satisfecha", puede conducirnos, vía la autocomplacencia, a una pérdida de voluntad de superación.

Con todo lo señalado hasta ahora, quiero dejar clara mi satisfacción porque el Concierto haya sido un éxito político, hacendístico, social y económico, como soñé cuando el 29 de diciembre de 1980 firmé, junto a Jaime García Añoveros, el último de los artículos de aquel Concierto que se ha cumplido, en su letra y en su espíritu, por las administraciones vascas.

La oportunidad que se me ha ofrecido hoy de recorrer con ustedes, en la sede del Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, la negociación y andadura del Concierto Económico, ha representado para mí una gran satisfacción.

Creo que tras mis palabras, habrán visto, que me encuentro plenamente comprometido, como ciudadano, con la institución del Concierto Económico. Por eso, me duele que más de 800.000 vascos no hayan oído hablar de nuestro Concierto.

Por esta razón, y porque creo que hay que hacer un esfuerzo singular de comunicación, ante los tiempos turbulentos que tenemos por delante, me he embarcado en un proyecto personal que verá la luz en este 2014: la preparación de un libro en el que se trata de explicar, con rigor pero de forma amena, todo lo que he tratado de trasladarles hoy con esta intervención, y otras muchas cosas, sobre el Concierto Económico que creo pueden ser de interés.

No piensen que estoy haciendo propaganda comercial desde esta tribuna. Ese libro que estoy preparando será gratuito, pero pediré a los lectores que paguen un "Cupo personal" a una institución sin ánimo de lucro, para que así compartan sensaciones con los responsables institucionales vascos, cuando ellos hacen efectiva la aportación del País Vasco al sostenimiento de las Cargas Generales del Estado.

APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL CONCIERTO ECONÓMICO DE 1981

José Luis LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA
Consejero de Economía y Hacienda (1991-1995)
Gobierno Vasco

Resumen

La aplicación y desarrollo del Concierto Económico en la década de 1985 a 1995, pone de manifiesto la capacidad del mismo para adaptarse a distintas situaciones, tanto en lo político como en lo económico. Durante estos años se produce la adaptación con motivo de la implantación del IVA (1985), la adaptación a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Ley de Tasas y Precios Públicos (1988), la modificación de la concertación en lo relativo al Impuesto sobre Sociedades (1990) y la adaptación a la nueva Ley del IVA y a la Ley de Impuestos Especiales (1992).

Pero tan importante como todo lo anterior fue el acuerdo alcanzado el 4 de diciembre de 1987 en relación con las Leyes Quinquenales de Cupo, que hasta ese momento no había sido posible pactar desde el año 1981. Un acuerdo de gran transcendencia política, que permitió desbloquear una situación ciertamente delicada.

Eskerrik asko, Legebiltzarreko lehendakaria, lehendakari ohia, Pedro Luis estimatua, ¡aun andreok, egun on danori, buenos días a todos.

Intervenir después de Pedro Luis siempre es muy complicado, y sobre todo más en un tema como el Concierto. Y además, detrás viene nuestro lehendakari Ibarretxe, o sea que esto se complica todavía mucho más.

Voy a procurar estar a la altura, y voy a procurar no pasarme en el tiempo, aunque vamos un poco atrasados. Tengo tres cuartos de ahora en el límite y espero recortar algo.

La verdad es que cuando me pidieron intervenir en esta sesión no tenía muy claro de qué iba, incluso envié un título en el que situaba mi intervención en los años 85-95, que era donde yo pensaba que tenía algo que decir.

¿Por qué?, porque, efectivamente, en esos años de una u otra manera, como viceconsejero y como consejero había participado en este proceso, tenía un carácter de un cierto protagonismo en todo ello. Antes de eso, hasta el año 84, básicamente, el que podría contar perfectamente qué pasó, es Pedro Luis, y del 95 en adelante es Juan José Ibarretxe. Como al final me ha tocado hablar un poco de este periodo, incluso un poco más amplio, si cometo alguna equivocación seguramente me corregirán.

Quería decir algo previo. En este periodo, después de Pedro Luis hay un consejero de Economía y Hacienda, Joaquín Otxoa, que no estuvo mucho tiempo en el cargo. Luego Fernando Spagnolo, que estuvo entre en el 85 y el 89; Alfonso Basagoiti, entre el 89 y el 91, y luego yo tuve el honor de hacerlo entre el 91 y el 95. Entre el 87 y el 91 era también viceconsejero de Hacienda, o sea que me tocaba participar en la segunda línea –que decía Pedro Luis– de todo este proceso de negociación.

El siguiente comentario previo que quería hacer es que me resultaba difícil precisar un poco el tono y el alcance de mi intervención. Entiendo que no debería ser académica, tampoco demasiado conceptual, porque me parece que todos más o menos podemos saber de qué estamos hablando; se trata más bien de contar la experiencia vivida. Esto es un poco raro también, porque tienes que contar lo que pensabas entonces en aquellos años, pero, han pasado ya unos cuantos años, y a veces echar la moviola atrás tiene algunas dificultades.

Tengo una ventaja, y la ventaja es que cometía la osadía –entendida para mí más como un deber– de dejar por escrito en aquellos años lo que íbamos haciendo, con lo cual tendréis en la carpeta una serie de referencias bibliográficas, todas de parte, en donde se van explicando los distintos acuerdos que se van tomando, cuál era el sentido que tenía tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista técnico. Si alguno quiere beber un poquito en las fuentes, y además situadas en el momento en el que se producen, no 20 años después, lo mejor es leerse esas referencias y eso puede servir para aclarar muchas de las cosas que yo voy a comentar ahora de manera muy telegráfica.

Ese afán de dejar por escrito negociaciones y resultados respondía a una necesidad sentida entonces en los años 85, y yo creo que antes también, pero en aquella época clarísimamente, de modelizar, de dejar constancia de lo nuestro, de dejar por escrito nuestra interpretación de las cosas. Era absolutamente fundamental para darle al Concierto la importancia que tenía, y era importante además que escribiésemos los que creíamos en él.

Había entonces una indudable falta de referencias actualizadas, de estudios publicados sobre el Concierto, lo cual rodeaba también al Concierto de un cierto halo de misterio, una cosa como de iniciados y que no convenía desvelar muy bien, no vaya a ser que contásemos algo que no estuviese bien contar.

Sí es verdad que hay un libro precioso publicado por la Diputación Foral de Álava de Miguel Zurita, "Cien Años de Concierto Económico", que es una verdadera joya.

Afortunadamente, el paso del tiempo dio lugar a un desarrollo conceptual importante, siendo objeto de estudio, de análisis, como se ha visto, de qué es el Concierto, y que nos pone de manifiesto un sistema perfectamente homologable y analizable en el marco de las teorías del federalismo fiscal. Es decir, aquí no teníamos ninguna historia rara, sino que teníamos un instrumento perfectamente explicable, comparable y analizable en ese marco.

Voy a pasar a desarrollar un poco mi intervención fijándome en algunas de las cosas que en aquellos años nos preocupaban. Digo a nosotros, porque quiero recordar ahora a aquellas personas que más directamente trabajaban en el equipo del departamento, tanto Carlos Lámbarri, Fernando Sexmilo, Juan Miguel Bilbao, José Mari Iruarrizaga; y, por supuesto, a personas de las diputaciones forales –por

ahí he visto a Javier Moreno–, que también participaban muy intensamente en todos estos procesos.

Iniciaré la intervención intentando responder a las preguntas que nos hacíamos: ¿cómo veíamos el Concierto Económico?, ¿qué sentíamos que era el Concierto Económico?, ¿cómo veíamos las características generales de ese sistema?, ¿cómo veíamos y qué problemas planteaban los aspectos generales de la concertación?, ¿qué pasó con los tributos concertados en ese periodo?, ¿qué modificaciones y adaptaciones del Concierto se produjeron?, ¿qué paso con las leyes quinquenales de cupo?. Tuvimos un problema complejo que hubo que resolver. Finalizaré con cuáles me parecían entonces y me siguen pareciendo ahora los condicionantes o las claves de expectativas de futuro del Concierto.

Debo de confesar a todos que mi primer contacto con el Concierto Económico lo hago en noviembre de 1980, a través de la aproximación al cupo, dentro del departamento de Educación, Universidades e Investigación, a donde yo llegué en noviembre del 80 sin saber muy bien lo que eran unos presupuestos generales del Estado, cosa que me pusieron encima de la mesa el primer día para decir: se va a producir la transferencia de universidades e investigación este mes, año 80, –universidades e investigación, anda que no tardó–, y hay que calcular el cupo, y ¿qué es esto del cupo?. Pues con aquella misma naturalidad con la que te pedían esto, ibas a la séptima planta o a la sexta, no lo recuerdo, y José Ramón López Larrinaga te daba una clase particular de qué es lo que había que hacer y en qué consistía. Esta fue mi primera aproximación.

Debo confesar, también, que Pedro Luis Uriarte era ya entonces el consejero de Hacienda por excelencia. Y creo que, con el permiso de Ibarretxe, el consejero de Hacienda del País Vasco es Pedro Luis Uriarte, aunque luego hemos estado unos cuantos. Quiero reiterarle mi respeto y mi reconocimiento que nace de aquella época, del año 80, y que luego a lo largo de toda la historia me ha acompañado.

Bueno, ¿cómo veíamos el Concierto?, ¿a qué reflexiones nos llevaba estando de responsables de Hacienda?, además, ¿qué nos suscitaba la propia figura del Concierto?. La verdad es que era muy fácil percibir el Concierto como un sistema de regulación. ¿La regulación de qué?, pues como ha dicho Pedro Luis, de las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco. De hecho, era la definición que el artículo 41 del Estatuto marcaba como pauta: las relaciones de orden tributario

entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto o Convenios.

Hay que notar en este sentido, ya en aquella época, el carácter sobre todo regulatorio del sistema del Concierto y situado en el orden tributario, con lo cual las referencias a lo que eran aspectos financieros, que nos suscitaron un montón de cuestiones de otro tipo que luego veremos, no aparecían en el Concierto. También hay que tener en cuenta que en los años 80, a finales de los 70 y los 80, los temas financieros no tenían toda esta gracia o desgracia a lo que nos ha llevado el tiempo reciente. Los instrumentos financieros eran muy básicos, igual eso podía explicar también esas ausencias de referencia, pero es verdad que luego nos encontramos con problemas, como nos pasó con los llamados pagarés forales, la deuda pública especial, etcétera. Verdaderos conflictos, además, con el Estado, que venían de la vía de instrumentos financieros, con una repercusión fiscal obvia, pero que cuando queríamos ver dónde nos podíamos agarrar de aquello que habían negociado nuestros mayores, no teníamos referencia.

Esto tampoco era malo siempre que se pensase que el carácter bilateral de la relación trascendía de lo que en cada momento en concreto pudiese aparecer escrito en los papeles. Esto te llevaba a una política siempre de buscar pactos más allá de lo que estuviese escrito. Pero el Concierto, estamos hablando del Concierto del 80, del 81, tenía un marcado carácter regulatorio de orden tributario.

Esta era una de las perspectivas al acercarse a estudiar el Concierto; la otra, era entender el Concierto como una expresión de autogobierno. Es decir, si algún sentido tenía y tiene el Concierto es que expresa un marco de potestades que responden a un principio de autogobierno desarrollado, en este caso, en el ámbito de las relaciones tributarias o de las relaciones económicas. Esto es, a mi juicio, lo fundamental, el autogobierno. Además, entendido como la capacidad para dar respuestas propias a los problemas propios. Esto es la lógica de este sistema y del sistema de concertación.

Sin embargo, en mi opinión, en la práctica, el instrumento en aquellos años se identificó más como un elemento puro de diferenciación que como un elemento de construcción del autogobierno, y me voy a explicar.

El Concierto, qué duda cabe, fue el catalizador de transferencias y de recursos económicos, lo que supuso una disponibilidad de recursos con los que no se había

contado hasta la fecha. En primer lugar, porque el Estado no tenía en Euskadi una presencia proporcional al peso relativo del país, es decir, no prestaba servicios públicos en la proporción de la renta relativa, no invertía aquí el 6'24%, con lo cual, al producirse el traspaso de cualquier competencia, se producía un margen, efectivamente, entre lo que dejabas de aportar, que era ese 6'24, y el coste efectivo –anda que no dio guerra esto del coste efectivo–, de los traspasos, que era el modelo con el que funcionaban las comunidades autónomas de régimen común, que era lo que costaba dar ese servicio en concreto. Y eso daba un margen que algunas veces se le ha dado en llamar, cuando se aplicaba el Concierto, lo que podría ser el beneficio del gasto. Es decir, por la vía del gasto se producía un beneficio por la aplicación del Concierto.

En segundo lugar la recaudación tributaria en Euskadi era proporcionalmente más alta que la renta relativa y mucho más alta además que el nivel de gasto público que tenía el Estado. Es decir, había también lo que podríamos decir un beneficio del ingreso, porque recaudábamos mejor proporcionalmente, más con menos evasión fiscal, con menos fraude fiscal que el resto del Estado. Con lo cual, hacerte cargo de la capacidad recaudatoria –y más una capacidad recaudatoria sentida, con unas haciendas forales próximas, evidentemente Álava era el caso en el que todos mirarnos–, producía lo que podríamos decir también un cierto beneficio del ingreso.

Esto llevó a una identificación del Concierto los primeros años sobre todo como un instrumento generador de recursos económicos y financieros en relación con la situación anterior y llevó a desarrollar también unas políticas de gasto público especialmente intensas, y también unas políticas fiscales incentivadoras en gran parte en la vertiente del ingreso.

Esto tuvo unos efectos positivos muy importantes: más y mejores servicios públicos y menor presión fiscal normativa, que no efectiva. Sí había una actividad incentivadora, que lógicamente nos lleva a otros problemas, para conseguir con impuestos normativamente más suaves, una recaudación más alta. Esta es la discusión que está al día en cualquier sistema fiscal, es decir, cómo se consigue recaudar más, si poniendo los impuestos mucho más altos o poniéndolos más ajustados y que la gente tribute más y genere más actividad económica.

Esta identificación del sistema de Concierto como un sistema generador de recursos produjo, obviamente, un impacto en otras comunidades autónomas de acusación de privilegios, no solidaridad, "eso es un chollo porque tal"; no, oiga, esto no es un

chollo, esto se produce porque se produce un ajuste natural en el sentido de que los recursos se quedan y se mantienen en el territorio en el que se han producido.

Y también produce desde el primer momento, una constante de recentralización de lo que el sistema autonómico podía haber sido y se había pactado en los años 80, al menos en relación con nosotros y en general. Porque vino Tejero, pegó el susto, luego se intenta la LOAPA, a la LOAPA se le quita la O, pero la LPA sigue igual…

Esta situación provoca también una posición agresiva de la Administración Central contra el ejercicio de la potestad normativa por parte del País Vasco y un recurso permanente a los tribunales, con algunos problemas, que luego los puede comentar también Juan José Ibarretxe, como era la debilidad que a nosotros nos producía el hecho de que las normas forales se podían recurrir ante el Contencioso Administrativo, cosa que si hubiesen sido leyes del Parlamento las hubiesen tenido que recurrir al Constitucional. Esto indudablemente era una vía, (luego se corrigió y es fundamental esa corrección), era una vía de agua por la cual cualquiera te recurría y te provocaba un problema en los tribunales.

Y se abrió también, porque todo tiene su perspectiva histórica, otra vía que fue utilizada, a mi juicio, (es una opinión personal y de parte) por la propia Administración del Estado, que fue la vía de la Unión Europea y de Bruselas. El problema ya no era sólo que internamente mandasen a los huestes de comunidades autónomas limítrofes a que se nos recurriese en el Contencioso Administrativo, sino que además se abría la vía para que desde Bruselas nos abriesen expedientes en donde curiosamente nos tenía que defender quien nos había, precisamente, puesto la demanda en los tribunales españoles. Esta es una situación de indefensión desde un punto de vista político jurídico que no tiene ningún sentido, y que, claro, así luego pasan las cosas que pasan y se producen las cosas que se producen.

Esta situación de más recursos y de recuperación de lo nuestro, se puede entender que dé envidia a los demás y que provoque un intento de cómo reconducir las cosas; pero a mí en aquella época ya me preocupaba, y lo tengo que reconocer hoy también, el impacto que esto podía tener también hacia adentro del propio país, es decir, que los propios ciudadanos vascos identificasen el Concierto como una fuente de recursos adicionales, como una especie de privilegio, frente a la responsabilidad de asumir las consecuencias de nuestras propias decisiones. Yo creo que esto nos pasó en aquellos años, que no sólo había que mirar afuera, sino hacia adentro, a

ver si dentro también estamos pensando lo mismo: qué bien, que esto el Concierto lo resuelve.

Cuidado que este es un tema muy delicado, ya que el Concierto y el autogobierno lo que nos deben de llevar es a la mejora hacia adentro también de la gestión de los servicios públicos. Eso significaba, ya entonces, periodos de crisis como nos tocó vivir en los años 92-95, tasas de paro por encima del 25%, que nos llevaban a la necesidad de revisar las políticas públicas, de hacer un esfuerzo adicional en la lucha contra el fraude fiscal, de mejorar en la gestión pública. Y una cierta sensación en el periodo 85-95, una sensación también personal, de que no se cumplían las expectativas que habíamos generado en el primer Gobierno, del 80-84, de articular una Administración pública diferente, una Administración pública nueva, moderna, (no sé si con criterios más privados en el sentido de una búsqueda de eficiencia que no están reñidos con la cosa pública). Fruto de la ley del proceso autonómico, las leyes de bases, la ley del régimen de la función pública, etcétera, convirtieron esto en una misión imposible. Ya en esa década se ve que aquellas aspiraciones que teníamos era muy complicado llevarlas a la práctica. En la práctica, en ese camino, habíamos perdido una oportunidad histórica, nos habían limitado la oportunidad histórica de haber hecho una Administración propia, como se empezó, totalmente distinta, diferenciadora, que se podía haber hecho perfectamente diferencial y que hubiese sido un ejemplo para el resto del Estado.

Y luego se produce también en aquella época una necesidad de articular las fórmulas de colaboración, coordinación y armonización fiscal, que dio lugar en el año 89 a la Ley de armonización, coordinación y colaboración fiscal de Euskadi, a la que luego haré un comentario también.

Si volvemos al Concierto, como sistema regulatorio era bastante claro en lo relativo a las relaciones de orden tributario.

El sistema como mecanismo de autogobierno era evidente. Lo que nos podía provocar dificultades al pensar en el futuro era ver el sistema como simplemente algo que nos daba recursos. Ojo con eso. Vamos a pensar que dio los recursos que tenía que dar. Ahora, esos beneficios del gasto y del ingreso no se producen como se produjeron en aquella época, y lo que hay que hacer es ser conscientes de que tenemos una herramienta que nos permite ser más nosotros mismos para hacer lo que tenemos que hacer, pero eso exige responsabilidad y toma de decisiones.

Desde el punto de vista del sistema regulatorio, el Concierto se plantea como un instrumento regulador del ejercicio de la potestad tributaria tanto en su vertiente normativa como en su vertiente recaudatoria entre espacios o territorios que conviven sin fronteras entre sí. Esto era una cosa curiosísima que entonces podía parecer una muy rara y que ahora es la cosa más natural, porque la Unión Europea tiene ese problema, cómo conviven espacios tributarios diferentes con normativas diferentes y con recaudaciones diferentes, sin unas fronteras físicas. Porque las fronteras físicas lo que hacen es delimitar las cosas y decir: a ver, aquí, qué pasa con las importaciones y las exportaciones. Todo esto del principio de la unidad de mercado, ¿cómo va a funcionar la unidad de mercado si resulta que hay dos, tres, cuatro, cinco haciendas? –cada uno como lo quiera contar– parece una constante de ataque a la figura del Concierto. Pues bien, la unidad de mercado en la Unión Europea tiene los mismos problemas. Con el tiempo hemos visto que de hecho el Concierto podía haber sido, y en parte seguramente lo habrá sido aunque no lo quiera reconocer nadie, un buen instrumento comparativo para ver cómo se organizan estas cosas también a nivel de Unión Europea.

O sea que lejos de ser una antigualla histórica que no se sabía muy bien de quién colgar, fruto simplemente de la presión y del privilegio de los vascos, era un sistema adelantado a su tiempo, tal y como se pacta en esos años, que es manifiestamente mejor que la historia de lo que habían sido los Conciertos anteriores, y que luego cada Concierto que se ha hecho y cada modificación que se ha hecho ha mejorado la anterior, porque, si no, no lo hubiésemos pactado, y ésa es la gracia que tiene un sistema paccionado y bilateral.

El sistema se ha ido perfeccionando, pero ya entonces, en el 81, era un instrumento perfectamente homologable que podía haber sido una referencia moderna de cómo montar las cosas cuando hay espacios tributarios y potestades tributarias compartidas. Y frente a eso, todavía en aquella época, cada dos por tres había que salir diciendo que esto no era un privilegio, que esto no era una cosa antigua, que esto era una cosa moderna, etcétera, etcétera.

Además, al regular las relaciones tributarias, como resultado del ejercicio de esas potestades tributarias se establece el mecanismo del cupo. Creo que había todavía en aquellos años una tentación de hablar del Concierto por un lado y del cupo por otro, como si fuesen cosas que no tenían que ver. El cupo es la derivada natural del sistema de Concierto. Es decir, desde el momento en el que tú reconoces a un territorio la potestad tributaria plena con los matices que se quiera, le estás dando la ca-

pacidad recaudatoria para hacer frente a los servicios públicos, a todos los servicios públicos. En la medida en que haya algún servicio público que da un tercero, ese espacio contribuirá al sostenimiento de ese servicio público aportando una cantidad que históricamente se le había llamado donativo foral, y con el cupo pasamos del donativo foral al cupo.

El cupo es la derivada natural del sistema de Concierto. Si no tienes los tributos, si no tienes la potestad tributaria, no tienes la recaudación, entonces no tienes tampoco la posibilidad de hacer frente a tus servicios públicos, y si tienes que hacer frente a tus servicios públicos necesitarías el dinero, y como no tendrías el dinero porque no tienes los impuestos, te tendría que dar el Estado transferencias generales, modelo LOFCA. Ése es el modelo LOFCA, el nuestro es el otro. Otra cosa es que hayan intentado ir aproximando la corresponsabilidad fiscal a algo que se pareciese más a un sistema en el cual hubiese potestad tributaria, pero son radicalmente distintos.

El perfil histórico del Concierto nos lleva a un Concierto en el cual el de Álava había sido la referencia. El Estatuto lo decía, nunca habíamos perdido la figura del Concierto en toda la historia, porque después de la guerra y la declaración de provincias traidoras de Bizkaia y de Gipuzkoa, y quitarles el Concierto, Álava lo había mantenido y esto, evidentemente, había sido muy positivo, porque había hecho que la institución como tal hubiese permanecido dentro de lo que era el día a día de las instituciones y de los vascos, sabiendo que no era una cosa que habíamos tenido y que la seguíamos teniendo. Creo que esto había sido francamente positivo.

Sobre el Concierto lo que diría es que lejos de ser una antigualla histórica es un instrumento de carácter regulador en el ámbito del federalismo fiscal adelantado a su tiempo. En el ámbito de la economía hay muchas ramas y una es la del federalismo fiscal, y más que federalismo estamos hablando de un sistema confederal. Sin entrar en matices, el ámbito del federalismo fiscal lo que estudia es cómo se organizan en un territorio los diferentes niveles de Gobierno, qué hay que hacer con los impuestos, si se reparten o no, qué es mejor, y normalmente se suele valorar desde el principio de la gestión, donde claramente el autogobierno cuanto más cerca lo llevas de los ciudadanos, es mejor. Luego está el principio de solidaridad, donde cualquier sistema de federalismo tiene que abordarlo y dar una solución. Y por último suele estar el principio de estabilización, que es básicamente lo que tiene que ver con la política monetaria, en donde se producen otro tipo de fenómenos.

Así pues teníamos un instrumento importante, que teníamos –me vuelvo a situar en los años 80, 90– que reforzar, que teníamos que modelizar, explicar que no era una cosa de unos señores que se habían reunido en un cuarto oscuro y habían llegado a un acuerdo para salir del lío. No, era un tema perfectamente homologable y había que hacer un esfuerzo en esa línea.

Para nosotros, en el día a día del Concierto, el Estatuto era el catecismo, se llevaba a todos los sitios. Era el vademécum, donde mirabas y remirabas para ver qué decía. Era el pacto que nosotros habíamos hecho con el Estado, en el cual nos teníamos que apoyar para decir qué pasaba con el Concierto en cada caso.

El proceso de recuperación tiene la lógica de la disposición adicional primera de la Constitución, que era la pieza clave para todas las negociaciones, la disposición adicional primera de la Constitución: "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales…"

Hay otro ámbito que no se recogía en el Concierto –que a nosotros nos dio bastante guerra en los años 90, periodo 90-95– que era todo el tema financiero. Esto estaba ligado a la discusión sobre el proyecto del banco público vasco, cómo poner en marcha una institución financiera pública vasca, qué pasaba con los coeficientes de caja de las cajas de ahorros y demás instituciones sobre las cuales nosotros teníamos competencia, etcétera. Tiene una serie de referencias en el Estatuto, pero no teníamos referencia en el Concierto. Teníamos que apoyarnos en el Estatuto de Autonomía para ver cómo podíamos articular ese tipo de competencia financiera que también estaba muy ligada a todo lo fiscal. Porque en el fondo la pretensión nuestra de los coeficientes de caja no dejaba de venir de una lógica que era la de decir que si un coeficiente de caja no era sino un impuesto especial que se pone al sistema financiero por una serie de depósitos, nosotros queríamos tener la capacidad recaudatoria plena, también la de los coeficientes de caja de aquellas instituciones sobre las cuales teníamos competencia exclusiva, como eran las cajas de ahorros.

El Concierto Económico que se pone en marcha a partir de 1980 tenía cinco características. En primer lugar era un sistema paccionado, esto es clave. Acordabas las normas de relación a partir del reconocimiento de la potestad tributaria de cada ámbito; ésa es la clave. Todo ese sistema paccionado con comisiones mixtas como órganos absolutamente claves. Y las leyes de artículo único que eran fundamentales para poder entender que esto marcaba una relación de carácter bilateral.

Otra característica del Concierto es el reconocimiento de la potestad normativa tributaria, con la configuración de un sistema tributario propio, articulado por los tres de los territorios históricos; pero siempre, un sistema tributario propio, con unas normas de armonización fiscal, es verdad, y con un margen de actuación normativa que se pactaba en cada uno de los impuestos, (no en todos los impuestos el margen de actuación normativa era el mismo).

El siguiente principio era el de la autonomía en la gestión tributaria, es decir, no sólo el aspecto de regular el impuesto, sino el aspecto recaudatorio, que era la potestad para exaccionar y gestionar los impuestos. No era una cesión de la gestión de los impuestos, era una potestad reconocida para recaudar y exaccionar los impuestos. También había unos principios de colaboración tributaria y una coordinación de cómo se hacía esa gestión a través de los puntos de conexión de cada uno de los impuestos.

Cuarta característica: riesgo unilateral. El Estado no participa en la recaudación obtenida en el País Vasco, es la comunidad autónoma la que contribuye al sostenimiento de las cargas generales del estado. Y los beneficios o pérdidas de la gestión del Concierto los asume la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Y por último, es un sistema solidario, porque contribuye a las cargas generales del Estado en función de la renta relativa: el más rico contribuye más. Además se financiaba en todo ese periodo el fondo de compensación interterritorial, que era y se definía en el propio Concierto como una carga no asumida. El fondo de compensación interterritorial, era el fondo que articulaba la solidaridad entre los distintos territorios. Nosotros éramos aportantes de ese fondo en el 6'24 y no receptores.

Es verdad que luego ese fondo desapareció, entraron en juego los fondos estructurales, que cambian radicalmente la manera de articular la solidaridad a la que estábamos acostumbrados, porque entra la vertiente europea que conlleva una serie de modificaciones y de adaptaciones. Pero desde el principio el Concierto no sólo está contribuyendo a las cargas generales en función de la renta relativa, sino que está financiando el fondo de solidaridad del Estado. Y eso es típico en un modelo de federalismo fiscal; es decir, tienes el autogobierno y contribuyes a los mecanismos de solidaridad.

¿Qué pasaba con los aspectos generales de la concertación? Las competencias de los territorios históricos estaban claras. Había una competencia del Estado que

no se llegó a aplicar nunca –que era delicada– que era la alta inspección de la aplicación del Concierto, que no sabíamos nunca muy bien qué es lo que quería decir, pero que era siempre algo que estaba ahí, en fin, que había que tratar con un poquito de cuidado. Nunca se llegó a aplicar. Y unos órganos de relación, la comisión mixta, que era absolutamente clave; la comisión de coordinación, que prácticamente no se utilizó; y la junta arbitral, que en aquellos tiempos tampoco se utilizó .

En cuanto a los principios generales del sistema tributario de los territorios históricos, existían los temas de coordinación y armonización fiscal, por lo que había un reconocimiento de la potestad tributaria, pero ambas partes pactábamos unas normas de armonización y de coordinación fiscal.

Y una referencia interna, que no puedo evitar hacerla aquí con especial énfasis porque estamos en la sede parlamentaria, que está recogida en el estatuto, que está recogida en el Concierto, y que habla de la coordinación y armonización fiscal y colaboración mutua entre las instituciones de los territorios históricos, según las normas que a tal efecto dicte el Parlamento Vasco. O sea, que es cierto que la competencia está en los territorios históricos, pero hay un principio general estatutario que dice que esto se tiene que articular según las normas que dicte el Parlamento Vasco. Este es un tema delicado, es un tema complicado, pero es un tema que hay que darle la importancia que tiene y saber utilizar en su momento para hacer lo que se tenga que hacer.

Aprobamos una ley de armonización, coordinación y colaboración fiscal en el año 89, que básicamente lo que hacía era delimitar dónde se pensaba que estaba el campo de actuación de estas normas de armonización, y se creaba un órgano, el órgano de coordinación tributaria de Euskadi, que tuve el honor de presidir como viceconsejero de Hacienda en su creación, que era y es absolutamente clave para que esta ley funcione de manera respetuosa con los ámbitos de potestades de todo el mundo. Si no queremos entrar en temas de aparente intromisión legislativa de unos órganos en otros, por favor démosle peso, démosle la importancia que tiene al órgano de coordinación tributaria de Euskadi, que es el que nos puede ayudar a que todos estos procesos de armonización y colaboración fiscal vayan de manera natural, sin tener que entrar a regular más allá de lo razonable.

Había unos principios también de armonización fiscal en el Concierto –y los hay– que hablaban de no adoptar medidas fiscales en el fomento de las inversiones que discriminen por razones de lugar y procedencia de los bienes, de no establecer privi-

legios de carácter fiscal, que las normas no podrán implicar menoscabo de las posibilidades de competitividad empresarial y de que la aplicación del Concierto no podía implicar una presión fiscal efectiva global inferior a la que exista en territorio común.

Estos principios generales son aquellos en los cuales la Administración del Estado, la Administración central del Estado, se sustentaba para desarrollar toda una estrategia de ataque indiscriminado a todo ejercicio de la potestad tributaria por parte de las instituciones competentes de los territorios históricos, sobre todo y básicamente en el impuesto sobre sociedades. Hay que tener en cuenta que cuando íbamos a las normas de regulación de cada uno de los impuestos –que no voy a detallar ahora– en el impuesto sobre sociedades lo que se decía es que era un tributo concertado de normativa autónoma, punto, y luego se establecían los puntos de conexión.

Había otros tributos que decían, como en el IVA, tributo concertado de normativa autónoma que tiene que ser idéntica a la común en esto, en esto y en esto. En el de sociedades no. Luego el ámbito de potestad tributaria en el Impuesto de Sociedades era pleno. Cada vez que se actuaba en este campo para tomar determinadas medidas, a lo que se apelaba era a esos principios de carácter general para decir que, en el impuesto no, pero que esos principios de carácter general no permitían desarrollar una política tributaria propia, algo con lo que yo discrepo totalmente, pero que utilizada a nivel jurídico a través del contencioso y de las comunidades autónomas limítrofes, y luego con la Unión Europea por el otro lado haciendo la pinza, nos ha provocado más problemas de los que nos debería haber provocado.

Otro de los elementos importantes que se recoge en el Concierto eran los tributos locales. De hecho, se produjo una adaptación. Dentro del Concierto, si te fijas en los tributos locales, se parece un poco a un "mini Concierto". Habla de cuáles son los distintos impuestos, sobre los que se tiene capacidad normativa plena. Algunos son impuestos obligatorios, otros optativos; tienen unas normas generales, y se establece un principio clave: el de la tutela financiera, que corresponde a las diputaciones forales. Esto supone algo diferencial que no lo tiene ni Cataluña ni ninguna otra comunidad autónoma, que es este carácter monolítico, institucional, de lo que es el marco de la comunidad autónoma. Es decir, que está por un lado la Administración central del Estado y por el otro lado tenemos un gobierno vasco, diputaciones y ayuntamientos que operan de manera conjunta.

Y había otra serie de impuestos de orden menor: sucesiones, impuesto sobre el patrimonio, etc. que no provocaban mayor problema con la Administración central del

Estado. Tampoco internamente hasta fechas recientes, en las que si nos empeñamos cada uno en sacar un impuesto por su lado, provoca un problema de coordinación y armonización fiscal claro, de orden interno, con el que habría que ser muy cuidadoso.

Con respecto a las modificaciones y adaptaciones en el periodo, el Concierto demostró una capacidad plena para adaptarse a las nuevas circunstancias. Tenía los mecanismos de adaptación y funcionaban perfectamente, con dificultades políticas para llegar a acuerdos, pero funcionaron.

¿Qué adaptaciones más importantes se producen en esta época? Una adaptación con motivo de la implantación del IVA, que sustituyó al que era hasta entonces el impuesto general de tráfico de empresas, que estaba en el Concierto inicial. El IGTE se sustituyó por el IVA y entonces se hace la correspondiente adaptación. Eso es en el año 85, una primera adaptación. Hay una adaptación a la ley reguladora de las haciendas locales y a la ley de tasas y precios públicos en el año 88. Se modifica, también, la concertación en lo relativo al impuesto sobre sociedades, que ya lo preveía el Concierto en la disposición transitoria segunda. Los puntos de conexión de cómo repartir las sociedades, cuál era sociedad vasca, cómo se repartían los beneficios, etcétera, era un tema complejo que no se veía muy bien al inicio cómo podría desarrollarse, y el propio Concierto planteaba que cuando pasasen cuatro años, este tema habría que abordarlo. Pasaron más de cuatro años, se hizo esa modificación y se establecieron los puntos de conexión parecidos e idénticos a los que se habían establecido para el IVA, y esto arregló bastante cómo nos repartíamos la recaudación. Además Navarra hizo entonces lo mismo, cosa que hasta entonces no era así. No coincidían los puntos de conexión en sociedades que teníamos entre el Estado y la comunidad autónoma, los territorios históricos de la comunidad autónoma, y los que tenía a su vez el Estado con Navarra, con lo cual se producía un verdadero problema para saber muchas veces cuándo era una empresa que estaba en Navarra, en los tres territorios del País Vasco y en el Estado. De manera que cómo se repartía la llamada "cifra relativa de negocios" también se arregló.

Luego hubo una adaptación a la nueva ley del IVA y a la ley de impuestos especiales en el 92. Y una adaptación –esta se llevó a cabo en la época de Juan José Ibarretxe–, de modificación y ampliación del Concierto en lo relativo a criterios de armonización, IRPF, impuestos especiales y otros, en el año 97.

¿Qué otros acuerdos se toman en la comisión mixta de cupo? Hay que tener en cuenta que todos los temas iban a la comisión mixta de cupo, porque era la que fun-

cionaba, no sólo para los cupos, sino para cualquier tipo de adaptación. En esta época se aprueba la metodología de señalamiento del cupo para el periodo 87-91 y la del 82-86. Con esto se resolvió el conflicto de los cupos, de los que luego hablaré. También se establecieron unas reglas de armonización de las emisiones de los pagarés ¿qué pasaba con los pagarés forales?, ¿qué porcentajes íbamos a hacer unos y otros? Se regularizaron también todas las situaciones tributarias y el canje de activos financieros por deuda pública especial. Luego se hizo la ley de cupo, del año 92-96 y con posterioridad la del 97-2001.

El tema de las leyes quinquenales de cupo era un verdadero conflicto en el año 87. Se había fijado en el Concierto el cupo del año 81 a título provisional, pero se decía que había que liquidarlo, cosa que no se llegó a liquidar, porque no nos poníamos de acuerdo. Además, se decía que tenía que haber leyes de cupo por periodos de 5 años, la primera la del 82-86 ¿para qué? para que se fijasen los cupos que luego se liquidasen. Porque mientras no hubiese leyes se aplicaría la metodología del Concierto. Como no se pudieron pactar las leyes se iba aplicando la metodología del Concierto, pero en el año 87 teníamos el 81 sin liquidar, del 82 al 86 sin liquidar, el 87 no sólo sin liquidar, sino sin fijar, porque entonces ya todo se había complicado de tal manera, que ni siquiera se fijaban con la metodología provisional. ¿Por qué? porque el Estado empezó a decir que en los cálculos del cupo no había que tener en cuenta más que el capítulo uno y el capítulo dos, y que lo que eran el capítulo 6, el capítulo 7 y el capítulo 4 no eran objeto de transferencia a efectos de la comunidad autónoma, con lo cual era imposible negociar transferencia alguna. No nos poníamos de acuerdo en cuáles eran las partidas que tenían que tenerse en cuenta, porque el Estado había ido al tema del coste efectivo, que era simplemente el capítulo 1 y 2, y el capítulo 6, el de las inversiones, lo llevaba a través del fondo de compensación interterritorial, con lo cual desnaturalizó el fondo de compensación interterritorial; lo utilizaba para controlar todas las inversiones de todas las comunidades autónomas. En fin, un desastre.

Eso provocó que tuviéramos absolutamente paralizados todos los procesos de transferencias, entre otras cosas porque no nos poníamos de acuerdo en cómo afectaba eso al cupo. Teníamos todos los cupos abiertos y un montón de personajes dando voces por ahí, algunos parlamentarios en su día en esta Cámara, diciendo que debíamos "tropecientos" mil millones de cupo. La verdad es que era un poco penoso porque no era ya que lo dijesen los de fuera –uno puede entender que los de fuera nos quieran pasar la factura– pero ya los de casa,…

Con todos estos peros se abordó la negociación, porque se produce, por razones de orden político, la necesidad de un pacto. Hay un gobierno de coalición Partido Nacionalista Vasco–Partido Socialista de Euskadi, hay una transferencia del Insalud y del Imserso que tienen un régimen especial y diferenciado, lo mismo que la policía autónoma en el cálculo del cupo, y no nos íbamos a hacer cargo de todo ello si no se arreglaban los cupos. Entonces hubo una negociación –seguramente no tan intensa como la que ha apuntado Pedro Luis Uriarte, pero que se le parecía bastante en las formas– para ver cómo se resolvía aquella situación.

Se consigue un acuerdo para liquidar el cupo del 81 diciendo que el que se había pagado estaba bien, punto. Y del 82 al 86 se saca una ley con carácter retroactivo, de artículo único, que declaraba definitiva la metodología seguida para el señalamiento de los cupos provisionales correspondientes al quinquenio 82-86. Con eso se liquidó. Se aprobó con una ley de artículo único. Es verdad que había un cupo, el del año 83, sobre el que había habido una discusión un poco kafkiana sobre una cantidad de 1.970 millones de pesetas que reconocimos y la pagamos. Todo lo demás se cerró con saldos cero.

A partir de este momento se hizo la ley quinquenal del cupo 87-91, que curiosamente tomó como año base del quinquenio el 88, porque era el que estaba encima de la mesa. La ley permitía fijar el cupo del año base, y a partir de ahí actualizarlos con un índice de actualización, que era en función de cómo le iban a crecer al Estado sus ingresos. O sea, riesgo unilateral. Ahí, Borrell en la negociación planteó: "¿por qué no se actualiza en función de cómo os vayan a vosotros los ingresos?" Se podía pensar: "mejor, porque así si te va mal…" Pero eso no hubiese sido coherente con el Concierto. Además les quitaba argumentos para que cada vez que tú querías tocar un impuesto y decir que ibas a bajar la presión fiscal normativa, no pudiesen decir que con eso les estabas indirectamente pagando menos cupo. En definitiva, siempre se ha preservado muy bien ese sistema de carácter de riesgo unilateral y de carácter bilateral.

Se consiguió resolver aquella situación, se llegó entonces hasta el año 92. Pactamos la ley quinquenal del 92-96 con un añadido especial, algo que no habíamos hecho en la anterior, que consistió en añadir que si cuando terminase el año 96 no teníamos la nueva ley quinquenal, se prorrogaría la del 92-96. Luego, efectivamente, sirvió hasta que se aprobó la ley del 97-2001.

En ese periodo y en esa negociación lo que se hace es consolidar la cifra del 6'24%, que deja de ser algo variable. Hay que tener en cuenta que en la metodología del cupo, ese 6'24 era provisional. En teoría había que revisar cada año y volver a calcular todos los indicadores. Ahora tal vez es viable con las estadísticas que hay –tampoco lo tengo muy claro–, pero entonces era una cosa prácticamente imposible.

Termino diciendo que yo creo que hay aspectos, de los que podemos hablar en la posterior mesa redonda, que entonces se veían como claves para el desarrollo del Concierto, y que creo hoy también se siguen viendo. Uno era el nuevo contexto competitivo y la importancia de la globalización. Estoy hablando ya de los años 90, con todo el tema de los mercados; el poder de las multinacionales… Como ejemplo, el titular en El País del 19 de enero de 2014: "Un millón en impuestos para siete gigantes". El Impuesto de Sociedades en España de Apple, Google, Amazon, Facebook, Microsoft y Yahoo ha ascendido a un millón de euros. ¡Ojo!, ¿qué pasa con el nuevo contexto competitivo?, ¡ojo!, ¿qué pasa con la globalización?, ¡ojo!, ¿qué pasa con las nuevas tecnologías?,… porque los sistemas tributarios tienen básicamente una referencia muy física, la de las fronteras y del territorio; entonces, cuando el territorio se convierte en virtual… ¡ojo!, ¿qué pasa con el dinero?, ¿quién cobra esos impuestos? O sea que habrá que estar muy atentos con el nuevo contexto competitivo, porque yo creo que ahí hay mucha tela que cortar.

El otro elemento es el proceso de integración europea. Entonces se veía como un elemento importante para nosotros, porque debía permitir que el Concierto se reforzase. Yo creo que en parte, a pesar de las discusiones que ha habido, la figura del Concierto se ha reforzado. Cuando empezábamos en el año 90 a ir por Bruselas con las primeras denuncias a explicar qué era el Concierto nos miraban como las vacas a los trenes. Creo que eso ya no es así, y eso es importante, porque es una cosa fundamental para el autogobierno.

La evolución del modelo del Estado me preocupa bastante, porque cada vez que se quiere resolver un problema parece que siempre pasamos por ahí, –me da igual que ahora sea de los catalanes o de quien sea–. Me preocupa, porque sin venir a cuento parece que hay que aprovechar para meterse con el cupo. Esto me preocupa mucho, porque el Estado tiene un problema de definición clarísimo. El sistema que tiene la LOFCA –se veía venir desde el principio– no es sostenible en el tiempo, es un sistema además multilateral, con lo cual si estás metido en ese sistema, estás absolutamente cogido. Estás cogido hasta el punto de que hay estatutos de comunida-

des autónomas que ponen la famosa clausula que viene a decir: "y yo además lo que tengan los catalanes". Esto es un despropósito y aquí algo va a haber que hacer, y va a haber que estar atentos , porque en una de ésas, nos pueden perjudicar.

Y por último, las condicionantes de orden interno, que yo creo que son muy importantes. Nosotros tenemos un modelo muy flexible, muy ágil, con el poder muy distribuido. Eso en un sistema de innovación es muy bueno, pero es muy frágil. Entonces, o se compensa con unos valores compartidos muy fuertes, con un liderazgo cooperativo muy sólido y con no hacer bromas con las cosas de dentro, o si no vamos a tener también problemas.

Nada más, muchas gracias.

BIBLIOGRAFÍA

LARREA, José Luis y LÁMBARRI, Carlos. "El Concierto Económico. 2ª edición revisada y puesta al día", Colección Cuadernos Autonómicos nº 16 : IVAP, 1995

LARREA, José Luis y LÁMBARRI, Carlos. "El Cupo", Colección Cuadernos Autonómicos nº 20 : IVAP, 1994

LARREA, José Luis. "El Concierto Económico: El Cupo y las Leyes Quinquenales de Cupo. Un balance", Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco : IVAP, 1991

LARREA, José Luis. "Una aproximación a la cuestión de la Hacienda Municipal en Euskadi", Revista Vasca de Administración Pública, nº 25 : IVAP, 1990

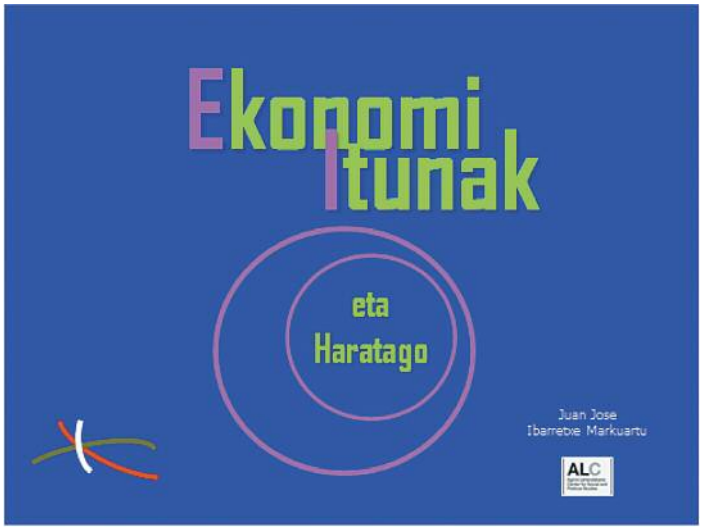
LARREA, José Luis. "Modificación del Concierto Económico en relación con la concertación del Impuesto sobre Sociedades", Revista Vasca de Administración Pública, nº 28 : IVAP, 1990

LARREA, José Luis. "La Ley de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal de Euskadi", Revista Vasca de Administración Pública, nº 24 : IVAP, 1989

LARREA, José Luis. "El Concierto Económico. El reto lo tenemos dentro", Conferencia : Facultad de Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Universidad de Deusto, 1993

LARREA, José Luis. "El Concierto Económico. Elogio de un sistema de innovación y de quienes pensaron que la eternidad es posible", Conferencia con motivo de la

entrega de medallas por el XXV Aniversario del Concierto Económico : Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005



MÁS ALLA DEL CONCIERTO/CONVENIO

Juan José IBARRETXE MARKUARTU
Vicelehendakari y Consejero de Hacienda y
Administración Pública del Gobierno Vasco (1995-1998)
Lehendakari del Gobierno Vasco (1999-2009)
Director del Agirre Lehendakaria Center y Profesor universitario

Resumen

I. Hacia atrás para comprender…

1. Reminiscencia foral: "huesos del Fuero".

2. Autogobierno político & Autogobierno económico:
   a. No hay autogobierno político sin autogobierno económico… y no hay autogobierno económico sin autogobierno político.
   b. Hubo Conciertos-Convenios, a partir de 1878 y hasta 1979-80, en Navarra y Álava –durante todo el periodo–, y en Gipuzkoa y Bizkaia –hasta 1937–, pero no hubo autogobierno.

3. Autogobierno & Bienestar, 1980-2001.
   a. Datos: "Caso Vasco".
   b. Incumplimiento del Pacto Estatutario.
   c. Judicialización del Concierto: "blindaje".

II. Hacia delante para vivir…

4. "Ekonomia Itunak" modelo para la UE:
   a. Imposición Directa; armonización con ajuste al consumo.
   b. Imposición Indirecta; capacidad propia de cada país, dentro de unos parámetros.

5. 2020: ¿Qué hacer con el Concierto? ¿Qué hacer con el autogobierno?
   a. "Nuevo Autogobierno" & Nueva Gobernanza: Independencia / Dependencia; I + i (Identidad + Innovación)
   b. "Ekonomia Itunak" 2020, desafíos:

– Capacidad para afrontar nuevo paradigma: relación Gobiernos / Mercados Financieros:
– Financiación: "nueva" intermediación bancaria.
– Canalización ahorro "local"/ proyectos "locales".
– Innovación: "relajación" del déficit.

Conclusión: I + D + i + K

Egun on denoi. Etorritako guztioi egun on. Egun on lehendakari, Parlamentu honen lehendakaria, mahaikideok, lagunok, guzti guztioi egun ona eta eskerrak hona etortzeagatik.

Eta hemendik aurrera, has gaitezen.

Ipini dut hemen, hitzaldiaren izenburuan, *"Ekonomi itunak eta haratago"*. Jakin badakizue Euskaltzaindiak ekonomi ituna esaten duela, baina nik "k" hori ipini diot; kultura delako klabea esango ditudan gauzetan. Eta "k" hori erabiltzen dut ez bakarrik erkidegoari buruz hitz egiteko, baizik eta erkidegoari buruz eta Nafarroari buruz mintzatzeko. Hitz batean, orokorrean Euskal Herriari buruz, Euskadiri buruz, hitz egiteko.

¿Por qué? ¿Por qué este planteamiento de Concierto-Convenio Económico descritos con "k"? Porque quiero incorporar una visión más global de la tradicional que tenemos, una visión que incorpore una variante de carácter cultural. "K" por tanto de cultura, de identidad propia.

La parte formal del Concierto Económico, su historia, las vicisitudes que le han rodeado, las han explicado magníficamente los que me han precedido, Pedro Luis Uriarte y José Luis Larrea. Por mi parte, creo interesante subrayar que, desde un punto de vista económico, para nosotros el Concierto Económico y el Convenio Económico supone mucho. Son muy importantes desde el punto de vista económico para la Comunidad Autónoma del País Vasco y para la Foral de Navarra, pero escasamente importantes desde el mismo punto de vista para el conjunto de la economía española. Por lo tanto, podemos afirmar perfectamente que mientras que el Concierto y el Convenio son para nosotros instrumentos poderosísimos desde un punto de vista económico, económicamente hablando son escasamente relevantes para España.

La razón fundamental en todas las negociaciones del Concierto Económico –al menos en las que yo tuve ocasión de participar– estuvo siempre planteada y fundamentada más en términos de razón política que en términos de razón económica. No quiero decir que las cuestiones técnicas y económicas no tuvieran su protagonismo. Pero sobre todo, quiero subrayar la vertiente política del Concierto Económico, como algo más que un instrumento económico-fiscal.

Han pasado los suficientes años y hemos recorrido el suficiente camino como para recordar lo que nos enseñó Kierkegaard, el cual afirmaba que la vida para ser comprendida debe ser mirada y observada hacia atrás, analizando el pasado. Pero

para ser vivida, debe ser mirada hacia adelante. La perspectiva debe mirar al futuro, a lo que está por venir, a lo que tenemos por vivir.



Creo de interés hacer tres miradas hacia atrás:

La primera mirada está centrada en los años 1876-1877-1878.

¿Cómo se definía el Concierto Económico? ¿Cómo se definía la Ley Paccionada? Se definía en estos términos: *"Último resto de nuestras veneradas libertades"*. Se referían a lo que podemos considerar como el hueso del fuero. La estructura vertebral, la parte que lo sustenta.

El fuero, básicamente, tenía tres elementos esenciales: el pase foral, la exención militar y la exención fiscal.

Existía la obligación de transponer las normas legales, pero aquellas que se consideraban que contravenía el fuero, una vez traspuestas simplemente no entraban en vigor. El pase foral consistía en aplicar el "se obedece, pero no se cumple". Es decir, se refiere a aquellas leyes o normas legislativas aprobadas por Madrid (sea por reyes, señores o gobiernos) que contravenían el fuero. En estas circunstancias las instituciones forales obedecían, pero no cumplían las mismas.



En segundo lugar está lo que se conoce como exención militar. Es decir, los vascos no estaban obligados al servicio militar, no participaban en las levas para el ejército español en los conflictos exteriores. En su lugar y en determinadas contiendas se pedía a los Territorios Forales una aportación y por eso denominada donativo foral. El donativo foral no solamente se refería al dinero, se pedían cuerpos armados o/y la contribución económica para participar en determinados conflictos. Evidentemente, conflictos bélicos. La última –que yo recuerdo– fue la solicitada por Prim para financiar aquella guerra de Marruecos: se solicitó tanto persona como dineros, ambas cosas. También se solicitó la participación de los llamados "Tercios vascongados" en la primera guerra de independencia de Cuba.

Y evidentemente está la exención fiscal. Exención fiscal que toma cuerpo dentro del Estado en los cuatro territorios con singularidad foral: Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra.

La historia del siglo XIX es la historia que culmina con la elaboración de la teoría de los *"buenos fueros"*. Yo os aconsejo que buceéis dentro de este concepto en las muchas tesis doctorales que se han hecho con María Ángeles Larrea.

¿Qué se consideraba el fuero bueno? Se consideraba el fuero bueno a aquel que no tenía contenido político, pero que mantenía el contenido económico para

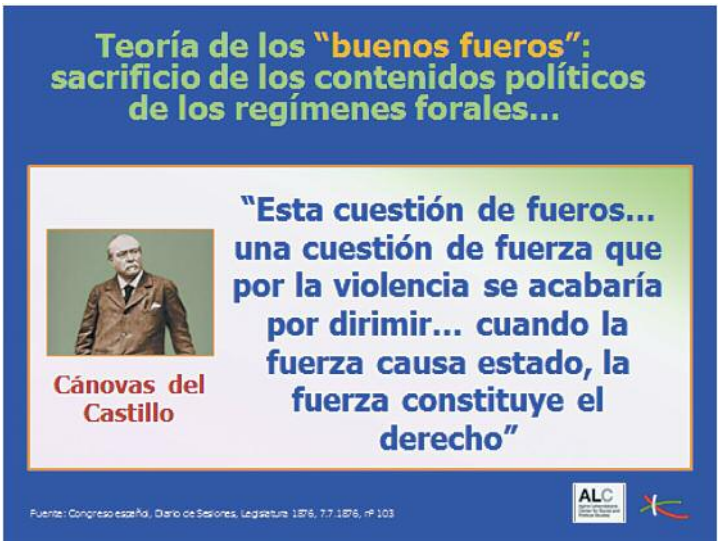


contentar a las élites económicas en nuestra comunidad. Ese es el debate del siglo XIX, que toma cuerpo, por ejemplo, en el caso de Rafael María Mieza Mieg.

Se consolida este concepto de prescindir de los aspectos políticos del fuero. Es decir, de la capacidad de autogobierno, del carácter de constitucionalidad del fuero, porque Señores, Reyes y gobiernos se enfrentaban a la posibilidad del uso del veto foral, a la aplicación del anteriormente citado pase foral. Para evitar esta posibilidad, se prescinde de los aspectos políticos del fuero, pero se salvaguardan los aspectos de independencia fiscal y de autonomía en la administración interior de los territorios forales.

Este es el principal debate del siglo XIX: los *fueros buenos*. Y, por supuesto, también los *"vascos buenos"*. Porque no podía haber fueros buenos sin vascos buenos. Y vascos buenos eran aquellos que defendían prescindir de los aspectos políticos del fuero. Obviamente los "no buenos" eran quienes defendían el carácter político, esencialmente político, del fuero; además de defender el histórico régimen económico propio.

Esta teoría de los *fueros buenos* desembocará en 1876 en el sacrificio de los contenidos políticos de los regímenes forales. Os he recogido aquí unas frases de Antonio Cánovas del Castillo que son determinantes. Corresponden al diario de se-



siones de la legislatura de 1876, en concreto a la sesión del 7 de julio de 1876. Decía Cánovas del Castillo en referencia a los Fueros:

> *"Esta cuestión de fueros"* –decía– *"es una cuestión de fuerza, que por la violencia se acabará por dirimir"* y añadía la famosa frase *"cuando la fuerza causa estado, la fuerza constituye el derecho."*

Este es el debate y la dinámica centralizadora que pone en marcha España. Su intención más profunda es eliminar todo vestigio de foralidad en favor de un Estado con unas instituciones únicas y centrales. No obstante, lo que era una derogación total se termina con un acuerdo que Cánovas llegó a definir como un planteamiento laxo en materia económica y de impuestos, pero con la eliminación de la capacidad de autogobierno político. Así nace un acuerdo entre las instituciones del naciente Estado y las diputaciones que alumbra el primer Concierto Económico. Un Concierto que surgió con carácter provisional.

Las razones que entonces se dieron para esa provisionalidad es que no se tenían datos de esos territorios forales. Por lo tanto, no se podía abordar la tarea de establecer directamente la hacienda española en Euskadi. Y, en segundo lugar, que siendo territorios enormemente empobrecidos como consecuencia de las guerras y lo mal que habían resultado las mismas, podía perfectamente consentirse



una etapa provisional que mantuviera el *hueso del fuero*, esa reminiscencia de carácter foral.

La segunda mirada de la teoría de Kierkegaard es la que quiero dedicar al autogobierno político y al autogobierno económico, para poder establecer que no existe un autogobierno genuino si no existe autogobierno político, capacidad de decisión política.

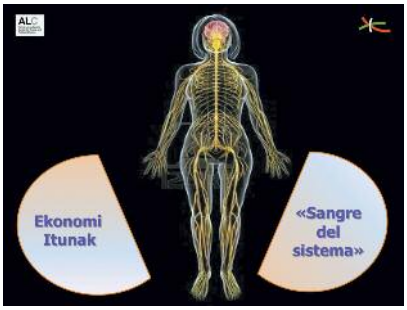
Desde el punto de vista de las ciencias sociales no se entiende el autogobierno si no se contempla la economía como una condición que –en matemáticas– diríamos necesaria, pero no suficiente. Desde luego que es imposible el autogobierno sin la gestión propia del régimen económico, pero el régimen económico en sí mismo y por sí solo, no garantiza el autogobierno político.

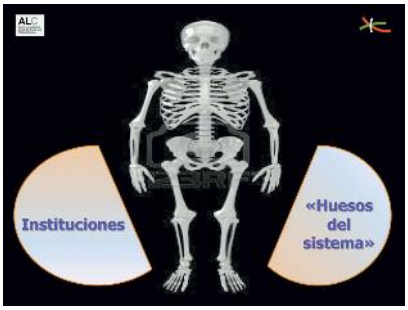
De este modo, podemos afirmar que hubo Concierto y Convenio desde 1878 hasta 1979-1980 en Navarra y en Álava, y hasta 1937 en Gipuzkoa y Bizkaia. Pero en ninguno de los territorios vascos existió autogobierno político, salvo en el periodo del primer Gobierno de Euskadi del Lehendakari Agirre.

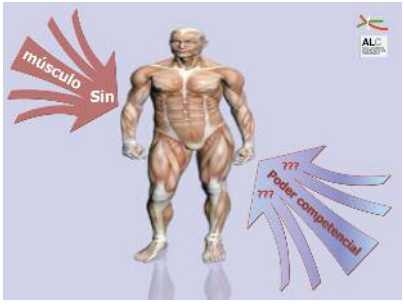
Aspirábamos a lo sumo a tener mejores carreteras que las existentes en el Estado. Y lo conseguimos. Pero en mi opinión esto no es autogobierno, ni es autonomía, ni es nada…

Hubo, por lo tanto, autogobierno desde un punto de vista económico, pero no hubo capacidad de decisión desde el punto de vista político. El pacto sobre los *fueros buenos* lo que pretendió y consiguió fue centralizar políticamente el Estado. Llevar a cabo políticas centralizadoras, dinámicas que tanta actualidad siguen teniendo hoy también en nuestro actual sistema.

Cuando hablamos en debates sobre el Concierto o el Convenio de Navarra yo siempre prevengo acerca de centrar el debate exclusivamente sobre la capacidad de autogobierno económico. El autogobierno no es exclusivamente económico. El autogobierno es un concepto político y cultural que lo engloba todo. La economía es una rama muy importante, desde luego… Pero sólo es una de las ramas.





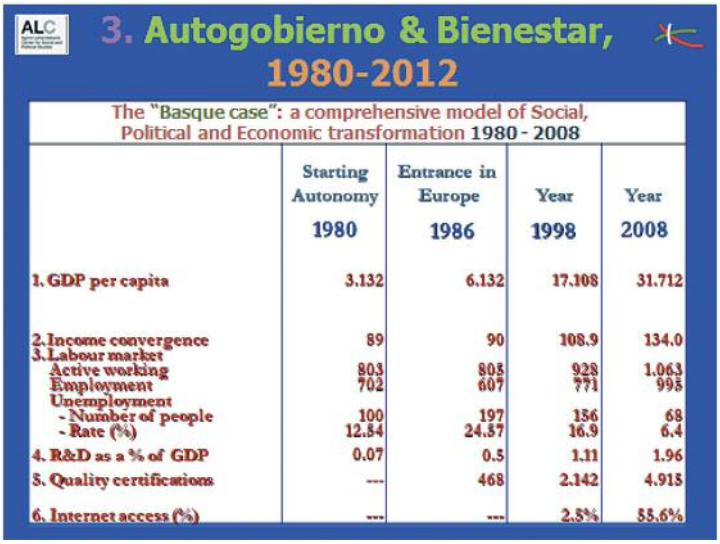




Cuando hablamos del Concierto o del Convenio solemos habitualmente definirlos como la sangre del sistema. Pero, ¿se puede considerar un cuerpo vivo con capacidad de sobrevivir y adoptar decisiones a un sistema con sangre, pero sin huesos que lo sustente y sin músculos que lo muevan? La respuesta es que no, que sin instituciones democráticas con capacidad de decisión y sin poder competencial no hay cuerpo.

A la sangre del sistema, que suponen en sí mismo los *ekonomi itunak*, tenemos que añadirle la osamenta –las instituciones–, y tenemos que añadirle la musculatura –las competencias–, y entonces sí, con sangre (Concierto-Convenio), con estructura ósea (Instituciones), con músculos, (fondo del poder competencial), entonces podemos establecer el autogobierno.

Si falla cualquiera de esas partes no hay autogobierno.



Vamos a la tercera mirada hacia atrás. La mirada que recorre el espacio que va desde 1980 al año 2012. Una época en la que se pone de relieve que autogobierno es bienestar. A esto es a lo que he dedicado y dedico en parte mi vida, no solamente desde las instituciones vascas sino ahora también desde la UPV-EHU, y desde la labor investigador con las instituciones americanas, la Universidad de Columbia en Nueva York, y la Universidad George Mason, con las que he estado trabajando y dirigiendo un proyecto en relación con el "Basque case: A Comprehensive Model for Sustainable Human Develoment".

Lo que hemos constatado es que en el periodo estudiado, que va desde 1980 al 2012 estamos, sin duda, ante un caso en el que clarísimamente se aprecia la relación directa que existe entre autogobierno y bienestar.

Cuando comienza la autonomía en el año 1980 el País Vasco tenía una renta per cápita de 3.000 euros, que era el 89% de la renta media europea. La renta per cápita se convertiría en 6.000 euros en 1986. Se había doblado y ello suponía el 90% de la renta media per cápita europea.

Para el año 1998 nuestra renta per cápita suponía ya el 108%; es decir, habíamos alcanzado y superado la renta media europea. Llegamos al año 2008 con una renta de 31.000 euros, lo que suponía estar en un 34% por encima de la media de los países de la Unión Europea.

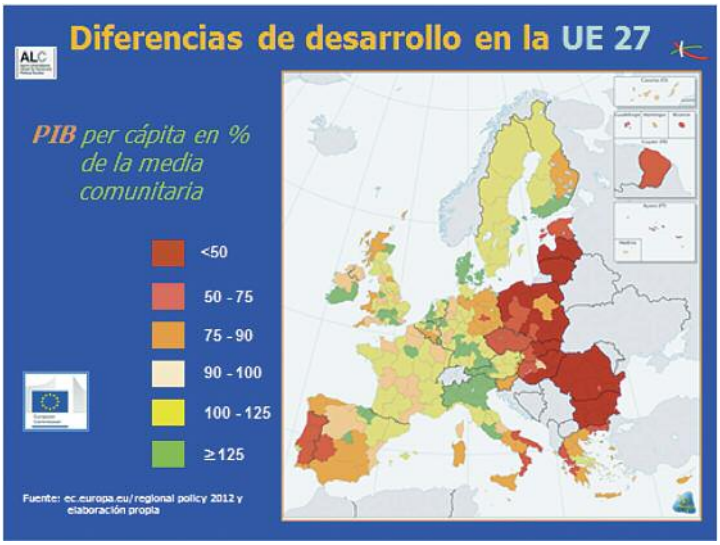
Esta progresión se ve también en el escenario económico. Nosotros somos un país con todos los sectores productivos. En este debate se ha dicho que asumimos para nosotros la ordenación social de nuestra economía y, por tanto, de las políticas sectoriales. Efectivamente así ha sido.



En el año 2001 ocupábamos en términos de renta la octava posición con un 120% de la renta media europea (son datos EUROSTAT y EUSTAT).

De ahí pasamos en el año 2005 a ocupar el cuarto lugar, 129%; y para el año 2008 teníamos el 134% de la renta y ocupábamos la tercera posición.

Como os he referido antes, estas tablas forman parte del proyecto de investigación que hemos realizado con las universidades norteamericanas. En 2012, en plena crisis, Euskadi se coloca en el sexto lugar dentro, por tanto, de ese top 10, con en torno al 126% de la renta media europea.



¿Qué quiere decir esto? Si miramos el mapa de la Unión Europea para el año 2012, que fundamentalmente proyecta cómo estamos en relación con Europa, se pueden apreciar en líneas generales a los países marcados en rojo, que equivalen prácticamente a los países de Europa del Este, los cuales están por debajo del 50% de la renta media europea.

Vienen luego los más marroncitos, donde están gran parte de las comunidades españolas. También una parte de Escocia, una parte del sur de Italia, Sicilia, Córcega, Grecia, etcétera. Los marroncitos tienen aproximadamente el 75% de la renta media europea.

Los marcados en beige corresponden a las regiones que están en el entorno del 90% y 100%. España, como consecuencia de la crisis, está en torno al 97% de la renta media.

Y, a partir de ahí, tenemos aquellas regiones en verde que fundamentalmente proyectan una renta per cápita por encima del 125% de la media europea.

Es decir, que cuando hablamos de nuestra situación y de las mejoras que tenemos que hacer, por favor, no perdáis de vista nunca los datos, porque esto es como la medicina: si tú no observas los análisis es imposible que tengas un diagnóstico, y si no tienes un diagnóstico –que es el más grave de los problemas que se da en la política a nivel de Estado– difícilmente puedes aplicar ninguna terapia. Tienes que tener un diagnóstico, aunque sea malo, para poder aplicar una terapia.

Entre las zonas verdes están el norte de Italia, centro de Europa, Londres, la parte sur de Irlanda, Dinamarca, una parte de Suecia y una parte de Finlandia. Ojo cuando nos referimos a Finlandia: tiene otras regiones que están muy por debajo, incluso del 75%, de la renta media europea. Por tanto, atención a la información estadística.

Y dentro del Estado español tenemos marcado en verde a Euskadi, a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a Navarra. Aquí está también la isla de Madrid, como consecuencia de la concentración allí de los centros de decisión de muchísimas empresas. Atención a este dato también, porque aquí, en los últimos tiempos, ha desaparecido del verde de Cataluña y esta me parece a mí una cuestión trascendental.

Hasta aquí la conclusión en relación al análisis del Caso Vasco, en términos de autogobierno medido en términos de renta. Pero como os decía anteriormente, reivindico ir más allá. Estoy defendiendo un desarrollo humano sostenible, por lo tanto, no tener en cuenta sólo la agenda económica. Debemos considerar igualmente la agenda cultural y social y, junto a ellas, la agenda medioambiental.



Bienestar. Lo cierto es que los economistas y las agencias internacionales, desgraciadamente, no nos hemos dedicado a medir el bienestar y la felicidad. Aunque pueda parecer utópico medir la felicidad, la cuestión es que no lo hemos hecho… Y ya sabéis que lo que no se mide no se mejora. Y lo que es más grave, lo que no se mide no solamente no se mejora, sino que tampoco forma parte de la agenda.

¿Qué ha formado parte de la agenda prácticamente en exclusiva? Este valor: el producto interior bruto. PIB del que –por cierto– decía Robert Kennedy, poco tiempo antes de ser asesinado en California: *el producto interior bruto nos da información inmensa acerca de muchas cosas, pero no nos dice nada acerca de por qué merece la pena ser vivida la vida*.

Los economistas nos hemos dedicado a medir parámetros económicos, quizás porque no sabemos ir más allá de nuestros propios límites. Esta es la secuencia de esta serie para nuestro país, Euskadi, en relación con la media europea:

- 1980: 89%
- 1986: 90%
- 1998: 109%
- 2001: 120%
- 2008: 134%
- 2012: 126%

Y en el camino, ¿qué ha sucedido? Primero, un incumplimiento del pacto estatutario. Junto a ello, la enorme necesidad que existe para ubicar el Concierto Económico en el nuevo espacio de la Unión Europea, el cual no existía cuando se aprobó la Constitución Española ni cuando se aprobó el Estatuto.

No reparamos, además, en que el 60% de la ciudadanía vasca actual no participó –ni para bien, ni para mal– de la decisión de aprobar el actual autogobierno vasco. O no había nacido o no tenía edad de votar.

Y como dice Jefferson "cada generación tiene que tener su Constitución". Estoy más cerca de ese principio que del concepto de la no modificación constitucional que preside el fosilizado debate político en el Estado español.

La modificación solamente se ha llevado a cabo para incorporar en la Constitución el control del déficit fiscal del Estado y fruto de las presiones de la "troika". Una reforma constitucional llevada a cabo de forma "express".

La existencia de Europa no está prevista ni en la Constitución Española, ni en el Estatuto de Autonomía de Gernika, y tampoco en los Conciertos y Convenios Económicos cuando se aprobaron. De modo y manera que como las leyes marco han sido la Constitución y el Estatuto, no hemos podido hacer una actualización de lo que es –desde mi punto de vista– central y vital para el mantenimiento del autogobierno económico.

Y, sin embargo, sí estamos ante un incumplimiento enorme, y no solamente como consecuencia de la derivada europea, sino también de que determinadas áreas definidas en el Estatuto de Autonomía de Gernika se han declarado poco menos que inconstitucionales, doctrina oficial del propio Gobierno español –por ejemplo– en relación con el régimen económico de la Seguridad Social.

Podemos hablar también de las políticas pasivas de empleo o de las políticas activas de empleo. ¿Es posible afrontar un nuevo espacio a nivel europeo o mundial sin tener en una sola mano la formación reglada en materia de formación profesional, la ocupacional y la continua?

¿Es que hay alguien que puede hacer un diseño de políticas de empleo si no tiene en cuenta las derivadas en el régimen económico de la Seguridad Social, previstas en el Estatuto y nunca reconocidas? La respuesta –desde mi punto de vista como académico– es que no. Ya lo dije también y ya lo denuncié durante mi etapa de político en activo. Es sobradamente conocida mi posición y por eso fui tachado como un "independentista, secesionista, racista y xenófobo".

Sigamos adelante con las miradas. El siguiente aspecto es el relativo a la judicialización del Concierto. Yo voy a ir más allá de donde han ido quienes me han precedido en el uso de la palabra, Pedro Luis Uriarte y José Luis Larrea.

Participé activamente en la negociación del Concierto del año 1997 como vicelehendakari y responsable de Hacienda y en la negociación del año 2002, siendo ya lehendakari y en la que intervino magníficamente la vicelehendakari Idoia Zenarruzabeitia. Y se negoció algo que nos parecía imposible, que fue adecuar nuestro sistema de Concierto Económico. Como consecuencia después vino la adecuación del Convenio; nos dijeron desde Navarra: ¡Esto es fantástico!

¿Qué era lo que nos preocupaba? Negociar y conseguir la misma capacidad en políticas fiscales que pudiera tener cualquier otro país en la Unión Europea, antes

de que entráramos en la tercera fase de la unión económica y monetaria. Sabiendo que las políticas económicas estaban ya cedidas al ámbito europeo.

¿Qué teníamos que conseguir para eso? Hubo más cuestiones en la negociación, pero –básicamente– queríamos lograr dos cosas. Por un lado, recaudar todos los impuestos que se generan en el país: Los impuestos directos que gravan la renta de las personas, los beneficios de las sociedades, y los impuestos indirectos que están asociados a gravámenes sobre el consumo. Y, por otro lado, también buscábamos además de recaudar tener capacidad normativa en el ámbito de la imposición indirecta. Todo esto porque veíamos que ése era el camino en el que se iba a introducir la Unión Europea y con ella el Concierto.

¿Cuál es el problema más grave con el que nos hemos encontrado? El problema más grave con el que nos hemos encontrado y nos encontramos es que las regulaciones en materia tributaria son consideradas medidas de carácter general y las nuestras (denunciadas por el propio Estado español, una y otra vez) se acababan considerando como ayudas de Estado.

Lo digo con toda claridad: Si estos problemas con el Estado y con Europa no se resuelven el Concierto Económico se queda no sin una pata, se queda prácticamente sin piernas.

Seamos serios: O se juega claramente en esta materia, con una participación directa de las instituciones vascas en el sistema ECOFIN, o el Concierto Económico y el autogobierno económico morirán como consecuencia de que su aplicación será una y otra vez cuestionada en el ámbito europeo.

Del mismo modo en que creo que la Ertzaintza debe participar en el sistema Schengen, del mismo modo creo que las instituciones vascas deben participar en otros ámbitos económicos y fiscales.

Cualquier persona probablemente pueda preguntarse. "¿Y esto es nuevo?". No, no lo es. Que nadie piense que esto sólo pertenece a la última etapa del autogobierno y que de todos los problemas vividos surgió eso que se denomina blindaje del Concierto.

He recogido un ejemplo del tiempo de la dictadura de Primo Rivera. Es decir, de entre 1923 y 1930. Es una frase literal que recoge –o ha recogido al menos

durante muchos años– un diccionario enciclopédico de una conocida editorial española. Dice así: *"En el Gobierno* –cito literalmente– *de personales civiles creado en 1925 había descollado el joven ministro de Hacienda José Calvo Sotelo"*. ¿Sabéis por qué? Porque dice la enciclopedia que *"... mejoró la posición del Estado en los conciertos económicos tenidos con el País Vasco y Navarra, en daño de estos..."*



Esta es la doctrina que oficialmente se ha consolidado. De modo y manera que como el Concierto no es un derecho sino un privilegio, todo aquel ministro de cualquier Gobierno español que negocie a la baja, que establezca o consiga recortes en el autogobierno de Euskal Herria será considerado prácticamente un héroe, y entre sus principales virtudes enciclopédicas estará la tarea *"tan honrosa"* de negociar para el *"daño del País Vasco y Navarra"*.

Este es el resumen de las tres miradas hacia atrás. Aquellas que nos sirven para comprender la vida. Vamos ahora, siguiendo con Kierkegaard, a las miradas hacia adelante, porque para que la vida para ser vivida hay que mirar hacia adelante. Fundamentalmente propongo dos miradas.



Por un lado, no se ha hecho justicia con el Concierto Económico. Hay que tener en cuenta que, de hecho, la Unión Europea es todo menos Unión Europea. Edgar Morin dijo hace unos años: *"No, no, Europa no tiene una crisis económica, tiene una crisis política"*. También en este caso el trasfondo es político, como ocurre con el Concierto. Y ese fondo no es otro que la falta de Unión.

En el estudio Europa 2020 se dice: *"Sólo una Europa unida podrá salir del atolladero en el que estamos"*. Pues bueno, el propio estudio 2020 puso la sentencia diciendo: *"No saldremos del atolladero en el que estamos porque no somos un espacio de una Europa unida"*.

Y desde ese punto de vista, creo que no se ha querido entender, tampoco quizás lo hayamos sabido expresar, que el modelo del Concierto Económico era un buen modelo para que Europa avanzara en el espacio de la unión política, más allá de la unificación del mercado.

Me refiero a la negociación que hicimos los años 1997 y 2002. Es decir, a la adecuación para tener capacidad en políticas fiscales, iguales a las del resto de países en la Unión Europea.

Europa es la única región del mundo que presenta unos síntomas de decrecimiento económico ciertamente alarmantes por falta, precisamente, de crecimiento económico.

Quiero apuntar en este punto que no son ciertas las acusaciones que de forma interesada se hacen sobre la Unión Europea afirmando que el déficit de su sistema de crecimiento es consecuencia de su modelo de Estado social. Eso no es verdad, porque si eso fuera así no sería posible que Alemania o Suecia –y en general los países nórdicos– crecieran económicamente teniendo como tienen el doble de estado de bienestar que los países del sur. El dato es claro: 8.000 euros por persona año en Alemania o Suecia, frente a los países del sur –Italia, Portugal, España– que tienen alrededor de 3.400 euros por persona y año.

En resumen, los países que tienen un nivel doble de Estado social, son los que presentan más altos índices de crecimiento. Si realmente fuera verdad el debate que vemos en los medios de comunicación, resultaría que Alemania debería tener menor gasto social que Grecia. La evidencia demuestra que es exactamente lo contrario. Después lo veremos también con los temas de déficit público.

Como decía anteriormente, el modelo de Concierto lo que hizo fue avanzar en el proceso de armonización en la imposición indirecta, con un ajuste al consumo. Creo que sería una buena iniciativa para explorar en la Unión Europea. Y, desde este punto de vista, el Concierto es un modelo para aportar.



Y, en segundo lugar, un modelo también con la imposición directa, la que grava la renta de las personas, los beneficios de las sociedades. En la medida en que la capacidad propia, –eso es la política fiscal–, va a estar centrada en la recaudación, en el establecimiento de unas pautas sobre estos impuestos, la recaudación del conjunto de los impuestos va a condicionar las disponibilidades desde un punto de vista presupuestario. Es decir, el gasto que podemos llevar a cabo.

Adecuar el Concierto a Europa nos permitiría –además– solucionar la ya vergonzante cuestión –que prácticamente pasa desapercibida– de que tenemos en vigor un régimen provisional del IVA desde el año 1993. Veinte años con un régimen provisional, que pone patas arriba, desde un punto de vista de la teoría hacendística, el objetivo fundamental del IVA, que nos otro que la recaudación sea en origen y no en destino.

Estoy absolutamente convencido de que el modelo del Concierto, el actual modelo, es también trasladable al ámbito europeo desde el punto de vista de la imposición indirecta; es decir, la capacidad propia en el seno de cada país, dentro de unos parámetros. Eso sí, pudiera pensarse que necesitáramos una cámara de *cleaning* para ajustar esos ingresos, probablemente a la renta. Yo lo haría, pero admito que al respecto se pueden tener muchísimas teorías.

En este escenario ¿qué hacemos con el autogobierno?, ¿qué hacemos con el Concierto?



Bueno, sin duda, el nuevo autogobierno viene de la mano de la nueva gobernanza, y la nueva gobernanza ¿de qué mano viene? Del establecimiento de un proyecto propio y diferenciado.

Eso es lo que marca la diferencia en el mundo actual, la capacidad para establecer tu propio proyecto. La capacidad de profundizar en tu identidad, no en confrontación, sino en colaboración con el resto de las identidades de su entorno y del mundo.

¿Por qué? Porque en el escenario actual, el gran cambio de paradigma del siglo XX es que hemos pasado de elegir a ser elegidos. Y ¿en función de qué somos elegidos? En función de lo que ofrecemos.

Nosotros debemos ser elegidos en función del proyecto que sepamos presentar aquí, desde el propio Pueblo Vasco, desde la propia sociedad vasca.

Eso nos lleva a un debate que en estos momentos se pudre en el ámbito de la política, en términos de "independencia sí" o "independencia no".

Estamos permanentemente discutiendo acerca de lo que no somos. Shakespeare decía *que sabemos lo que somos, pero no lo que pudiéramos ser.*

Lo que claramente tenemos sobre la mesa es un modelo de dependencia. Todos los gobiernos que ha tenido en España a lo largo de los últimos 20 años han aplicado de una u otra forma el artículo 149: Todos iguales ante la Fiscalidad, la Sanidad, la Educación, etcétera, etcétera, etcétera. *"Todos los españoles iguales"* y eso ha derivado en términos políticos en el concepto del nuevo "patriotismo constitucional". Que no es nuevo, porque ya comenzó a utilizarlo Cánovas del Castillo.

Como sociedad debemos debatir sobre este modelo de dependencia que cada vez adquiere más solidez. Es decir, tener dependencia desde un punto de vista del modelo educativo, dependencia de las leyes que se producen en el Congreso español ¿es bueno o es malo? Y ¿sobre la Ley de Bases en materia de funcionarios?, o ¿sobre la Seguridad Social? En este último caso nos niegan –incluso– el propio régimen económico y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Lo mismo ocurre en materia presupuestaria, en la medida que ya estamos metidos en ese grupo en el que se ofrece un acuerdo constitucional en términos de déficit público.

Si realmente hay una parte de la sociedad que cree que ese modelo de dependencia no es bueno, (puede haber otra parte que considere que es bueno), habremos de decidir que tenemos que tener más. Estoy convencido de que hay una parte que va mucho más allá de los partidos, de una opción ideológica u otra, que cree que el autogobierno que tenemos no es suficiente.

Si el modelo de dependencia es un modelo que juzgamos malo, devastador de nuestro autogobierno, tendremos que ir a otro modelo, que yo no sé cuál será. Tendrá que decidirse democráticamente aquí. Pero habremos de cambiar, habremos de avanzar, porque la clave sobre la que se está construyendo el mundo descansa en estos dos conceptos: el concepto de innovación y el concepto de identidad. O dicho de otro modo, en la identidad e innovación. Raíces y alas en el nuevo mundo. No se puede estar en el nuevo mundo si no tienes las alas de la identidad. No se puede estar en el nuevo mundo si careces de identidad para presentar algo propio y diferenciado.



Si creemos que esto es verdad, en el horizonte del año 2020 el Concierto y el Convenio se enfrentan a 4 grandes desafíos:

El primero es que los modelos de relación han cambiado en el mundo. Hasta ahora eran los gobiernos los que se relacionaban con los propietarios de los medios

de producción. Hoy eso ha cambiado, y la relación entre los gobiernos y los mercados es muy importante.

Os quiero llamar la atención sobre esto. No podíamos meter todo en el Estatuto de Autonomía de Gernika y tampoco en el Concierto, por lo que nos falta la parte financiera. Creo que tenemos un agujero en relación con la parte financiera, que hemos de renegociar, abiertamente.

Además, probablemente, tampoco hemos acertado en la práctica con los modelos de diseño financiero en nuestra propia comunidad, seguramente porque no nos hemos dado cuenta de la importancia que en el tiempo actual tiene la canalización del ahorro local para el impulso de los proyectos locales. Sobre todo para un país que es ahorrador, como es el nuestro; un país que en su estructura económica tiene una participación de la economía productiva de las más alta de Europa.

Es determinante, por lo tanto, la utilización que hagamos del Concierto Económico, y lo que estoy viendo es que el sector financiero cada vez, incluso el nuestro, se despersonaliza más; se compromete menos con el territorio, se compromete menos con la opción social en el propio país. Y eso nos puede llevar a ser como una barca que no tiene velas y que acaba en el puerto o en la playa, en función de por dónde sople ese día el viento.

El segundo desafío está relacionado con la canalización del ahorro local hacia proyectos locales. Fijémonos en Alemania. Fijémonos bien en cómo cuida Alemania la canalización del ahorro local hacia proyectos locales No han caído en la torpeza de culpar a las cajas de ahorro de todos los problemas que ha habido en sus economías. En el Estado español ha ocurrido todo lo contrario y las cajas, en muchos casos con razón, se han llevado lo peor de las reprimendas de la troika. Pero no todos somos iguales. Las cajas vascas han sido en general bien gestionadas y de hecho tienen los índices de solvencia completamente diferentes a las de nuestro país vecino. Debía haberse podido articular también un modelo diferenciado. El tiempo nos enseñará los aciertos y los errores.

En tercer desafío está ligado con la financiación. Y en un país con estructura productiva o canalizas la financiación de tu entramado productivo o estás perdido. Creo personalmente que hemos de cambiarla. La intermediación bancaria actual no sirve, ni los sistemas que tenemos de evaluación de riesgos sirven, entre otras cosas porque hace diez años dábamos dinero hasta para lo que no se necesitaba…

En las entidades financieras nos decían: *"Por qué no pide usted dinero prestado para esto y para lo otro y para lo de más allá y lo otro y lo otro y lo otro"*. Ahora le tienes que demostrar al analista de riesgos que no necesitas el crédito para que te lo den. Hay que avanzar en un modelo de nueva intermediación bancaria.

Y por último, el cuarto desafío. También relacionado con el déficit. No se paga dinero por la deuda que tienes emitida y no devuelta, ni en función del déficit público. Se paga en función de para qué dedicas el dinero que has pedido prestado. Que es bien diferente.

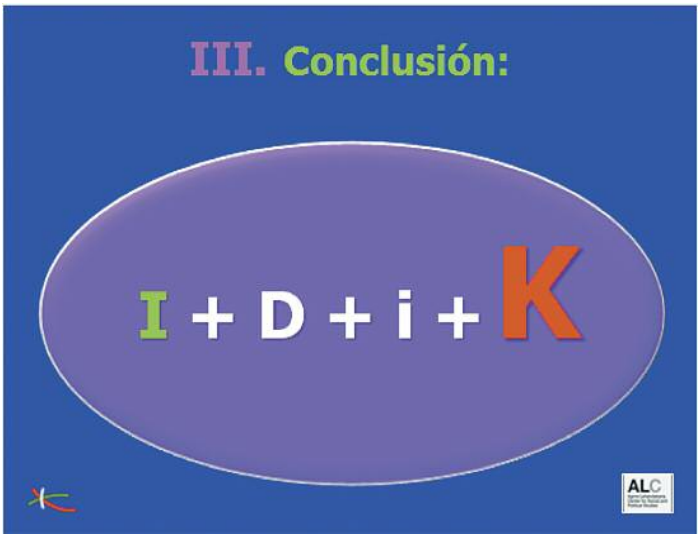
En las administraciones públicas existe un concepto que se llama ahorro público, que nos permite con el ingreso corriente pagar el gasto corriente y dedicar una cantidad a la inversión. Es decir, tener fondos para llegar a fin de mes –como pasa en una familia–. Yo estoy de acuerdo con que seamos enormemente estrictos en relación con la necesidad de generación de ahorro público, y que con el ingreso corriente se pague el gasto corriente. ¡Y punto! No te hace falta que te lo diga nadie, ni el Gobierno español, ni el europeo, ni nadie.

Ahorrar es algo que sabes que tienes que hacer, porque hay que tener muy claro que puedes pedir prestado para comprar un piso o un coche. Pero no puedes pedir prestado para ir a *Eroski* cada viernes a hacer las compras o para irte de vacaciones. Es muy sencillo, no hacen falta grandes estudios ni grandes informes para entender esto.

Dicho lo cual, estoy también convencido de que hemos de romper la sacralización del concepto de déficit público. La cuestión es delimitar para qué queremos el dinero que proviene del déficit. Y, desde mi punto de vista, el apartado de formación, en su conjunto y, particularmente, todo lo relacionado con la innovación, son cuestiones trascendentales.

En mis clases en Norteamérica suelo decir a los alumnos: Si tuvierais que pagar el dinero, si tuviéramos que pagar en todo el mundo por el dinero que tenemos pedido y no devuelto, probablemente no habría un país que tendría que pagar más el dinero que Estados Unidos. País que –por cierto– está haciendo un esfuerzo y nos está dando sopas con honda en materia de políticas keynesianas, tirando fuertemente de la inversión pública en materias relacionadas con la innovación. No me extraña, porque por otra parte, en el último análisis de PISA, Estados Unidos ha suspendido en tres materias. Ha suspendido en matemáticas, lo cual les tiene muy preocupados, y ha suspendido en materias como la literatura y la escritura.

Bueno, y la conclusión ¿cuál es?



Pues la conclusión está en esta fórmula: I+D+i Es decir, en estos parámetros de investigación, de desarrollo e innovación. Tú puedes aprender de los modelos. Los economistas somos los que, con independencia del lugar y el tiempo aplicamos, recetas. Si no tenemos ideas en la cabeza, entonces, aplicamos recetas. Vemos qué es lo que ha salido bien en no sé dónde y entonces lo aplicamos. Y, por ejemplo, hacemos una reforma de la Administración traduciendo un libro del inglés, después de un debate de tres días en el Parlamento. Pero, eso no sirve para nada.

No sirve para nada, porque este polinomio funciona si tú le incorporas la "k" de "kultura". En euskera escribimos cultura con "k". O tú incorporas tu "k", tu identidad, tu forma de ser, de hacer las cosas, tu conocimiento, la capacidad de innovar... o no la incorpora nadie.

I+D+i+K

Por lo tanto, esta es la conclusión de un nuevo orden mundial en el que la clave, desde mi punto de vista, está en que por primera vez en el mundo vivimos todos en una sociedad conectada.

Tenemos un grave problema con la nueva marginación que es la de la sociedad no conectada, para la cual no tenemos solución, y estamos obligados a buscar soluciones para el mundo no conectado.

Pero en la sociedad conectada el objetivo no es saber, sino entender, porque todos vemos las mismas cosas, al mismo tiempo. La cuestión no es entonces ver, sino pensar algo diferente. Y pensar algo diferente está directamente relacionado con esto. Con la "k", de cultura. Que así se convierte en el elemento central de la reflexión.

Eskerrik asko denoi.

EL FUTURO DEL CONCIERTO ECONÓMICO EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

Susana SERRANO GAZTELUURRUTIA
Profesora de Derecho Financiero y Tributario
Universidad del País Vasco[1]

[1] Este trabajo se circunscribe dentro de los Proyectos "La coordinación fiscal desde la perspectiva del ordenamiento foral del País Vasco", MICINN12/192, *"Tributación de las actividades económicas en el País Vasco: la incidencia del Derecho Comunitario"*, Gobierno Vasco, Cód. GIC12/198, y de la Unidad de Formación de Investigación (UFI), código de registro: UFI11/05.

Resumen

a. Introducción

b. Particularidades de la configuración del sistema autonómico vasco
   – Judicialización de las Normas Forales Tributarias. Resumen
   – Situación actual

c. La LO 1/2010, Protección jurisdiccional de las NFT, "blindaje"
   – Protección interna, estatal: la necesidad del "blindaje"
   – Protección externa, europea

d. Nuevos focos de discusión

e. Conclusiones

1. Introducción

2. Sistema de financiación autonómico vasco: problemática
   2.1. Judicialización de las Normas Forales Tributarias. Resumen
      2.1.1. El sistema: el Impuesto de Sociedades
      2.1.2. La aplicación: las "vacaciones fiscales vascas"
   2.2. Situación actual
      2.2.1. Sistema foral como sistema legal en el contexto europeo
      2.2.2. "Vacaciones fiscales"

3. La LO 1/2010, Protección jurisdiccional de las NFT, "blindaje"
   3.1. Protección interna, estatal: la necesidad del "blindaje"
      3.1.1. Las iniciativas para el "blindaje"
      3.1.2. Tramitación y aprobación en las Cortes Generales
   3.2. Protección externa, europea: ¿blindaqué?
      3.2.1. Las NFT y la LO 1/2010 en el contexto de la normativa europea
      3.2.2. Protección europea: ¿posibilidad de "blindaje"?

4. Breve apunte de las cuestiones pendientes y nuevos focos de discusión
   4.1. Naturaleza jurídica de las NFT
   4.2. Alcance real de la LO 1/2010
   4.3. ¿Novación de la materia tributaria?
   4.4. Alcance del la potestad tributaria foral
   4.5. La capacidad foral normativa tributaria en el marco de la UE

5. Conclusiones

6. Jurisprudencia

7. Bibliografía

1. Introducción

Las relaciones financieras y tributarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) con el Estado se regulan a través del Concierto Económico, que ha posibilitado un autogobierno "más desarrollado" que el del resto de Comunidades Autónomas (CC. AA.).

Actualmente se vuelve a cuestionar el tema de la financiación autonómica, si es que alguna vez esta cuestión ha sido pacífica. Algunas CC. AA. (Cataluña) buscan un sistema de financiación más parecido al foral que al de régimen común por el que se rigen todas aquellas CC. AA. que no se encuadren en los parámetros de la DA 1ª CE. Evidentemente, la aplicación o sujeción a uno u otro régimen de financiación tiene numerosas implicaciones y connotaciones; jurídicas y políticas.

En el fondo, la cuestión es intrínsecamente política: se trata de limitar potestades, de reunificarlos y centralizarlos. El reciente Recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto Foral sobre nuevos impuestos en Bizkaia (Decreto Foral Normativo 2/2013, de 26 de febrero) pone de manifiesto que el Estado trata de limitar y reconducir el contenido de las escuetas líneas de la DA 1ª CE, erigiéndose en autoridad máxima en la materia. La argumentación del recurso no deja lugar a dudas: nada obsta a que los tributos se regulen por los Territorios Históricos, previa concertación. Y eso supone que da por hecho que (la tributaria) es una potestad estatal que el Estado tiene a bien concertar para su regulación según previsión de la DA 1ª CE.

En la reunión de 14 de enero de 2014 de la Comisión Mixta del Concierto Económico se acordó, entre otras cosas, derogar el mencionado Decreto Foral Normativo 2/2013, de 26 de febrero, por el que se determina la aplicación de nuevos impuestos en el Territorio Histórico de Bizkaia por parte de la Diputación Foral de Bizkaia, y retirar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el citado Decreto Foral Normativo por parte de la Administración del Estado.

2. Sistema de financiación autonómico vasco: problemática

El uso de la potestad tributaria que la DA 1ª CE reconoce a los TT. HH. ha originado que las normas no sean ni las mismas, ni idénticas a las del Estado. Que no sea las mismas ha hecho que se hable de "privilegio", de desigualdad, de crear ruptura respecto al Estado. Que no sean idénticas ha conllevado que se consideren desleales,

abusivas, insolidarias, egoístas, etc. En ambos casos, se confunde igualdad con igualitarismo, y se pretende que todos tengan lo mismo, idéntico, sin atender a las necesidades. Es pretender la "talla única" para todas las edades, sexos y complexiones físicas.

El problema de fondo es puramente político, de configuración del Estado. La actual estructura de financiación autonómica se ha ido haciendo sobre la marcha, ya que en el diseño constitucional no se preveía ni de lejos que se configurasen 17 CC. AA. En la mente de los Constituyentes ciertamente estaban el País Vasco, Navarra, Cataluña y, si acaso Galicia, como territorios con consciencia y reivindicación de identidades separadas (recordemos que para que Andalucía se constituyese en CC. AA. fue necesaria la intervención del Gobierno, ya que en Almería no se lograron las mayorías necesarias para ello). Pero acabaron apuntándose todos a lo que se ha dado en llamar Estado de las Autonomías, que no es federal (con amplias competencias, como en Alemania) ni regional (con competencias limitadas, como en Italia). Cuando se redactó la Constitución, la aventura autonómica no parecía tener mayor recorrido. A raíz del golpe de Estado y para apaciguar sensibilidades extremas aún no controladas del todo, hubo que "limitar" el techo competencial que estaban alcanzando determinadas CC. AA. (principalmente la vasca), y se optó por generalizar las competencias incluida la fiscal y tributaria (vía LOFCA).

La financiación autonómica en el Estado se clasifica en foral (DA 1ª CE) y común (art. 133 CE + LOFCA), y dentro del régimen común se encuentra la financiación especial de Canarias.

Básicamente, en el régimen común de financiación de las Comunidades Autónomas es el Estado quien ostenta el poder de crear, regular u ordenar el sistema tributario[2], si bien es cierto que la propia Constitución española reconoce que las CC. AA. podrán establecer y exigir tributos, siempre en el marco de la Constitución y de

[2] Art. 133 CE. Potestad tributaria

1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.

2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.

3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.

4. Las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

las leyes; por tanto, en aquello que el propio Estado deje sin regular[3]. En esencia, la financiación autonómica de régimen común se asienta sobre impuestos cedidos por el Estado (total o parcialmente, y la regulación es estatal), tasas y contribuciones. Y en este sistema el Estado es responsable subsidiario de las finanzas autonómicas, pudiendo establecer límites, condiciones, etc.

En el régimen foral, a su vez, quienes tienen reconocida la potestad tributaria son los Territorios Históricos, que en el ejercicio de la misma y en el marco del Concierto Económico, regulan las normas tributarias. Se basa en el principio de riesgo unilateral, lo que significa que el Estado no responde subsidiariamente (lo cual conlleva al principio de responsabilidad y gestión basada en lo que se tiene).

Es decir, dentro de los parámetros legales (Constitución, Estatuto de Autonomía para el País Vasco y Concierto Económico) son las Juntas Generales de cada Territorio Histórico como instituciones legislativas forales quienes ostentan la competencia normativa en materia tributaria.

Esta potestad equiparable a la del Estado ha dado origen una normativa (tributaria) distinta a la del poder central. Esa diferencia no se acepta ni se admite (probablemente más por cuestiones políticas que jurídicas), y, más allá de foros políticos y

---

[3] Art.156 CE. Autonomía financiera de las CC. AA.

1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquel, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

Art. 157 CE. Recursos de las CC. AA.

1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

e) El producto de las operaciones de crédito.

2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

medios de comunicación, se ha denunciado incluso en esferas jurisdiccionales. Y el fundamento de estos recursos ha sido la vulneración de la legalidad europea; porque las Normas Forales (tributarias) no quebrantan la legalidad estatal (y ello ha supuesto que en la parte defensora de estas Normas se posicionase, como no podía ser menos, el Estado); ni la europea.

2.1 Judicialización de las Normas Forales Tributarias. Resumen[4]

El querer erradicar la capacidad normativa en materia tributaria contenida en la DA 1ª CE (en definitiva, cualquier diferenciación respecto al resto de territorios que conforman el Estado) ha provocado la denuncia de las mismas (recordemos, alegando que vulneraban principios de Derecho de la Unión Europea, no de la normativa interna del Estado).

Como las normas mencionadas y la propia Ley de Territorios Históricos (LTH) se encargaron de subrayar, la potestad de crear normas con rango de ley corresponde solo al Parlamento Vasco[5]. En consecuencia, los productos normativos de las respectivas Juntas Generales (Normas Forales) solo pueden catalogarse como reglamentos en le jerarquía normativa vigente, quebrando el mandato constitucional de reserva legal de la materia tributaria[6]. La implicación que conlleva esta jerarquía normativa de las Normas Forales en cuanto a legitimación activa para recurrirlas y el órgano jurisdiccional que deba conocer de dichos recursos es evidente: los recursos contra las Normas Forales tributarias eran continuos y numerosos. Las *leyes* se recurren ante el TC y la legitimidad para ello está tasada: el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las

---

4 RESUMEN: para contextualizar la situación, se trata de un mero relato anecdótico, sin ninguna pretensión académica ni exhaustividad. Para cubrir esa laguna, nos remitimos a las numerosas obras sobre la materia, incluida la nuestra (donde se recogen todos los detalles y el rigor omitido aquí): SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El Concierto Económico ante el Juez europeo. La judicialización de las Normas Forales tributarias en el ámbito jurídico europeo. Situación vigente (ayudas de Estado) y perspectivas de futuro.* Premio José Mª Leizaola 2011, IVAP, Oñati, 2012.

5 Art. 25 EAPV *1. El Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa (…)* y Exposición de Motivos Ley 27/1983 de TT. HH.: *(…) Destaca la supremacía del Parlamento al reconocérsele como la única Institución en el seno de la Comunidad Autónoma con capacidad de aprobación de normas con rango de ley formal, supremacía que queda explicitada al establecerse los principios de reserva legal y de congelación del rango de las normas*. Y Art. 6.2 LHT: *En todo caso, la facultad de dictar normas con rango de ley corresponde en exclusiva al Parlamento.*

6 Art. 133.1 CE: *La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.*

Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas (Art. 162.1 a) CE). A su vez, los *reglamentos* los pueden recurrir las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo (Art. 19.1 a) LJCA). En consecuencia, cualquiera podía recurrir las Normas Forales Tributarias ante la jurisdicción contencioso-administrativa (las NFT vascas, que no las navarras, que al ser Leyes forales iban directamente al TC). Además de vulnerar el principio de reserva de ley, y de la evidente discriminación de trato entre la fiscalidad vasca y la navarra, esta realidad propició la continua judicialización de las Normas Forales tributarias.

La LO 1/2010 de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, pretendía paliar esta situación. Sin alterar el rango de las Normas Forales tributarias (siguen considerándose reglamentos), los recursos contra las mismas se sustraen de la jurisdicción ordinaria y se residencian en el Tribunal Constitucional. La Exposición de Motivos de esta LO (recomendamos su lectura) es cuanto menos esforzada (y forzada). Está pendiente de resolución el recurso interpuesto contra esta Ley. Con todo, su aplicación real es escasa, al menos en cuanto al objetivo pretendido de evitar la litigiosidad de las Normas Forales tributarias. El (mal) llamado "blindaje" poco menos que quedará en una declaración (política) de intenciones.

Los litigios en torno a las Normas Forales Tributarias han sido numerosos, pero se pueden agrupar en dos grandes bloques: los concernientes al Impuesto de Sociedades (cuyo tipo impositivo era ligeramente inferior al del Estado) y los surgidos con las llamadas "vacaciones fiscales vascas". Si bien su origen es el mismo (suprimir la capacidad normativa tributaria vasca), se trata de cuestiones distintas. El debate en torno al Impuesto de Sociedades (más bien, en puridad, a los Impuestos de Sociedades forales, ya que cada Territorios Histórico regula el suyo) suponía un ataque contra el mismo sistema, cuestionando que en el Estado pueda haber diversos tipos impositivos de un mismo impuesto. Cuestión distinta es la de las "vacaciones fiscales vascas", que básicamente se trataba de una serie de medidas adoptadas en los años de crisis de los '90 para apoyar la reactivación empresarial. Medidas, por cierto, similares a las que se estaban adoptando en otros territorios europeos, incluida España.

2.1.1. El sistema: el Impuesto de Sociedades

El tipo impositivo del Impuesto de Sociedades de los Territorios Históricos era ligeramente inferior al del resto del Estado (pero ni de lejos tan bajo como el de otros Estados de la UE, como Irlanda). Comunidades Autónomas limítrofes (La Rioja y Can-

tabria) denunciaban que eso producía lo que han querido llamar "efecto frontera": decían que dado el tipo impositivo menor del IS, las empresas se iban de La Rioja o Cantabria a Álava o a Bizkaia. Nunca se ha llegado a probar ese "efecto frontera"; no hay datos sobre empresas que se van de un territorio a otro, en todo caso en La Rioja tendrán el censo de empresas que cierran (y se crean) y en Álava o Bizkaia el de empresas que se constituyen (y las que cierran), sin que se haya demostrado que sean las mismas. Desde el punto de vista empresarial tampoco se ha podido constatar que la diferencia del tipo impositivo del IS fuese el factor decisivo, por encima de otros costes empresariales (suelo, salarios, inmuebles, etc.). En Derecho, quien alega prueba; en política, parece que todos no.

Los Impuestos forales no vulneran la legalidad estatal (se circunscriben dentro de la DA 1ª CE y del Concierto Económico), por lo que los recursos planteados se basaban en la (supuesta) vulneración del Derecho Comunitario[7]. Más concretamente, de la prohibición de discriminación, entendiendo los denunciantes que al haber un tipo impositivo de IS menor (¿si hubiese sido mayor también lo habrían denunciado?) en parte del territorio estatal, los ciudadanos de fuera de esa parte "privilegiada" se veían desfavorecidos: "selectividad territorial".

- Los territorios forales adoptaron sus respectivas Normas Forales sobre el Impuesto de Sociedades, con tipos impositivos ligeramente más bajos que los del Estado (32,5%, Eº 35%, 1996).
- Al tratarse de Normas Forales, no Leyes (como en el caso de Navarra), pueden interponer recurso contra las mismas cualquiera con un "interés legítimo", y estos fueron los Gobiernos y Parlamentos de La Rioja y Cantabria, y UGT-Rioja y Asociación de Empresarios de La Rioja.
- El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (STSJPV 30 septiembre 1999) dio por válido el Impuesto de Sociedades, aunque anuló algunos artículos, y esta sentencia fue recurrida ante el Tribunal Supremo (TS).
- El TS declaró que el IS era contrario al Derecho Comunitario, y anuló la NFIS (STS 9 diciembre 2004), usurpando competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), único que puede interpretar las normas comunitarias.
- Ante el vacío legal surgido, las Juntas Generales crearon (más bien, reeditaron las normas anuladas) un nuevo IS (2005).

[7] Desde la última reforma (Lisboa, 2007) ya no se habla de Derecho Comunitario, sino de Derecho de la Unión Europea.

– Los que tenían "interés legítimo" volvieron a recurrir la NFIS, con los mismos argumentos.
– El TSJPV estaba en la tesitura de repetir la sentencia anterior (IS válido, algún artículo nulo), pero para escapar de ese *déjà vu* optó por presentar una cuestión prejudicial al TJUE (Auto de 20 de septiembre de 2006). No es que el TSJPV tuviese dudas, pero así se evitaba que el TS pudiese arrogarse de nuevo la competencia de interpretar Derecho Europeo (y le anulase la sentencia). Se preguntaba al Tribunal de Luxemburgo si las NFIS incurrían en "selectividad territorial" y por ello constituían ayudas de Estado ilegales.
– El TJUE no entró a valorar el fondo de la cuestión (no era su labor), limitándose a establecer los parámetros interpretativos de la legislación europea en lo referente al concepto de ayuda de Estado por selectividad territorial. Así, en STJUE de 11 de septiembre de 2008, se establecía la doctrina del llamado "test de la triple autonomía", cumplido el cual no se incurría en la mencionada y prohibida "selectividad territorial"[8]. Según esta, si un ente subestatal tiene autonomía institucional (las instituciones que adoptan la norma distinta a la del Estado son autónomas y competentes), autonomía procedimental (en la adopción de esas normas no interviene el Estado) y autonomía económica (el Estado no compensa por otras vías el menor ingreso que pueda supone esas normas subestatales menos gravosas), entonces se considera que sus normas son generales en su ámbito de aplicación, no especiales respecto al resto del Estado (selectividad territorial), puesto que el ámbito de comparación es el del ente subestatal y no todo el territorio del Estado.
– Con esos parámetros de interpretación de qué es la "selectividad territorial" (y que respaldaban lo que ya entendía el propio órgano remitente), el TSJPV sentenció que la NFIS había sido adoptada por el órgano normativo competente (Juntas Generales), sin injerencia del Estado y que este no compensaba los menores ingresos, por lo que se cumplía el "test de la triple autonomía" así que dio por no contraria a Derecho europeo la NFIS impugnada (22 diciembre 2008)[9].

---

8 Jurisprudencia, porque en el *caso Azores* el Tribunal ya había señalado los mismos criterios (STJUE de 6 septiembre 2006).

9 Ciertamente, los demandantes alegaban que el Estado sí compensaba ese menor ingreso producido por el tipo impositivo más reducido, a través del Cupo. A pesar de que tanto la representación del Estado como de la CAPV y del Territorio Histórico trataron de explicar los mecanismos del cálculo del Cupo (cantidad dada al Estado por la CAPV en concepto de competencias no asumidas, calculadas en el 6,26% de los PGE), al Tribunal no le quedó muy claro, pero tampoco tenía que pronunciarse sobre ello ya que esa labor correspondía al órgano jurisdiccional remitente, el TSJPV. Y este sí lo tenía claro.

Llegados a este punto, quedó fuera de cuestión que la capacidad normativa de los Territorios Históricos (en materia tributaria, en este caso) fuese contraria a la legalidad europea[10].

Cuestión distinta es que dentro del sistema fiscal foral, en el marco de esa competencia constitucionalmente reconocida (DA 1ª CE) y jurisdiccionalmente ratificada (en el ámbito de la UE, por el TJUE, y en el estatal por el TSJPV) algunas medidas concretas puedan incurrir en ayudas de Estado ilegales.

2.1.2. La aplicación: las "vacaciones fiscales vascas"

En ese contexto que colocaba a las NFT dentro del marco legal europeo, poco cabe recurrir ya contra el sistema tributario foral en sí. Cuestión distinta es que en la aplicación de las normas se incurra en ayudas de Estado ilegales, igual que incurren numerosos Estados (incluido el español) y hasta Comunidades Autónomas. Incluso, Territorios Históricos, que es lo ocurrido con el tema conocido como "vacaciones fiscales vascas".

También brevemente, resumimos el caso: en los años `90 se adoptaron determinadas medidas fiscales para incentivar a las empresas sitas en Territorio Foral para paliar la situación de crisis económica. Son las conocidas como "vacaciones fiscales vascas"[11].

Se trata de una serie de ayudas concedidas en forma de créditos fiscales y de exenciones fiscales temporales. El régimen fue denunciado por la Comisión, y acabó derogado (2000), pero las ayudas han tardado 12 años en recuperarse.

– El art. 107 TFUE prohíbe las ayudas de Estado (que se beneficie a unas empresas o producciones en detrimento de otras, creando una competencia desleal).

[10] La doctrina del "test de la triple autonomía" volvió a plantearse en el *Caso Gibraltar* (STG 18 de diciembre de 2008), sentando jurisprudencia reiterada después de *Azores* y *TT. HH.*

[11] Se conocen como "vacaciones fiscales" unas medidas económicas llevadas a cabo durante el ejercicio 1993-1994, que incentivaba a las empresas que se instalaran en el País Vasco. Consistían en una reducción gradual durante 10 años de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades y el crédito fiscal del 45% a las nuevas inversiones superiores determinadas cantidades en activos fijos materiales nuevos, para empresas que tuviese un capital social de 120.000 euros o un mínimo de 10 trabajadores (en la práctica afectaba a casi cualquier PYME). Se beneficiaron unas 300 empresas.

El propio Tratado establece la prohibición, y sus salvedades: ayudas legales (a la ex RDA) y ayudas legalizables (previa autorización de la Comisión Europea). Es decir, los Estados Miembros pueden presentar medias en principio prohibidas pero que por las circunstancias concretas pueden ser autorizadas por la Comisión.

– Otras Administraciones estaban adoptando medidas para incentivar la economía, similares a las adoptadas por las Instituciones forales: pedían autorización a la Comisión y esta las autorizaba. Por tanto las medidas fiscales forales en sí tampoco entrañaban mayor problema, ya que entraban dentro de los que se llaman ayudas de Estado autorizables por parte de la Comisión (art. 107.3 TFUE).
– Ante las Instituciones europeas los únicos interlocutores válidos son los Estados; de momento, los entes subestatales no pueden recurrir directamente, deben hacerlo a través de los representantes de su respectivo Estado.
– Las medidas adoptadas por las respectivas Juntas Generales debían mandarse a Madrid para que desde allí las remitiesen a Bruselas para su autorización, y la respuesta debía recorrer el camino inverso, Bruselas-Madrid-TT. HH.
– Este procedimiento se obvió, fundándose en que otras medidas similares se estaban autorizando por parte de la Comisión, entendiendo que de pedirlas las forales también se iban a conceder. Así que, omitiendo este paso, se adoptaron las medidas incentivadoras sin la previa autorización de la Comisión.
– La Comisión Europea denunció las medidas adoptadas como "ayudas de Estado ilegales" (2000), porque no se le habían notificado. La propia Comisión reconoce que hubieran podido autorizarse, y que la ilegalidad consistía en no haberlo solicitado. Es una cuestión de forma, no de fondo[12]. Además, las CC. AA. de La Rioja y Cantabria, denunciaron las medidas por competencia desleal ante la Comisión, al considerar que estas ayudas perjudicaban notablemente a las empresas instaladas en territorios limítrofes al País Vasco e incentivaba la deslocalización empresarial.
– Tras el proceso por infracción correspondiente (contra el Reino de España, único interlocutor válido ante la UE), el TJUE sentenció la ilegalidad de esas medidas y la correspondiente obligación de devolver los beneficios que supusieron, junto a las sanciones y los intereses correspondientes (STJUE 14 diciembre 2006).
– En el año 2011, el Comisario de Competencia de la Unión Europea insta a la devolución de estas ayudas públicas. La devolución del beneficio que supusie-

[12] Así lo recoge la propia AG en sus Conclusiones de 23.01.2014, Asunto C-184/11, Comisión Europea *Vs.* Reino de España, parágrafos 6 y 7.

ron las medidas debían hacerlos los beneficiarios (empresas) a las Haciendas forales correspondientes. Luxemburgo admite que el dinero (unos 500 millones €) ya se ha devuelto en su totalidad, pero fuera de plazo. Por ello, la Abogada General del Tribunal recomienda que se imponga a España una multa de 50 millones € (Auto de 23 de enero 2014).

- La Comisión Europea (CE) pide que se imponga a España dos tipos de sanciones económicas:
  - Una, por haber permitido la concesión de ayudas contrarias al derecho comunitario: la multa asciende a 236.044 € por cada día de retraso en la ejecución de la sentencia de diciembre de 2006, en la que el TJUE declaró que España había incumplido una decisión de julio de 2001 de la CE según la cual las ayudas eran incompatibles con el mercado común y debían suprimirse y recuperarse.
  - Y otra por no haber obligado a las empresas a devolver estas ayudas después de haber sido declaradas ilegales: es una suma a tanto alzado cuyo importe resultará de multiplicar una cantidad diaria de 25.817,4 € por el número de días que hayan pasado también desde diciembre de 2006 hasta que se recupere el importe de las ayudas.
- Y el meollo de la asunto está precisamente en las sanciones e intereses devengados, que se han acumulado desorbitadamente y son impagables. La Abogada General del Tribunal recomienda que se imponga a España una multa de 50 millones. Y en este punto está la cuestión.

2.2. Situación actual

2.2.1. Sistema foral como sistema legal en el contexto europeo

El sistema de financiación foral como tal sistema tiene cabida dentro de la Unión Europea y no constituye ningún tipo de selectividad territorial. Las Normas Forales (tributarias) son normas generales en el ámbito territorial de cada uno de los Territorios Históricos, y no una especificidad respecto al territorio del Estado. En ese sentido, no constituyen ningún "privilegio". Así lo ha entendido el órgano jurisdiccional competente para interpretar la legalidad europea (TJUE) y lo han aplicado los órganos jurisdiccionales internos competentes para aplicarlo (TJUE y TS). El Concierto Económico y las Normas Forales tributarias son "europeas": la capacidad normativa en fiscalidad de los territorios forales no es cuestionada por la Unión Europea.

2.2.2. "Vacaciones fiscales"

Queda sin acabar de cerrarse el tema de las "vacaciones fiscales", que en estos momentos, a falta de sentencia por parte del TJUE, está en la fase de pronunciamiento de las Conclusiones de la Abogado General (Eleanor Sharpston), quien recomienda al Tribunal que, atendiendo a que tanto la cuantía de las ayudas ilegales como la demora en su recuperación son considerables, sancione de forma ejemplarizante (recordemos que estas recomendaciones no son vinculantes para el Tribunal, pero que en el 80% de los casos este las sigue). La sanción solicitada es elevada, (50 millones €, mayor que cualquier otra suma a tanto alzado impuesta anteriormente), pero la AG considera que se trata de una medida ejemplarizante que tenga un fuerte efecto disuasorio en todos los Estados miembros.

Estas dos vías de litigio (las NFIS en general y una aplicación concreta de medidas fiscales determinas) se han venido entremezclando para oscurecer la situación y atacar la financiación foral en su conjunto.

A ello ha ayudado, parece, la "facilidad" para recurrir estas NFT ante la jurisdicción contencioso-administrativa, alegando un interés legítimo. Y esta situación es la que se ha pretendido atajar con las reformas contenidas en la LO1/2010.

3. La LO 1/2010, Protección jurisdiccional de las NFT, "blindaje"

Es sabido que la reforma realizada por la *"Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial"*, vino a residenciar el conocimiento de los recursos y las cuestiones interpuestos contra las Normas Forales Tributarias de los tres TT. HH. en el Tribunal Constitucional, excluyendo del orden contencioso-administrativo el conocimiento de los recursos directos e indirectos contra esas Normas, que era la situación de control jurisdiccional vigente hasta la reforma mencionada. En este sentido, se trataba de reforzar la protección jurisdiccional de las Normas Forales Tributarias.

Como punto de partida, cabe afrontar un par de cuestiones: en primer lugar, el por qué del "blindaje" ¿a qué obedece? Ya hemos señalado que el "blindaje" de las NFT es un problema que guarda relación con cual es el órgano encargado del control jurisdiccional de este tipo de normas, que dependerá de su naturaleza jurídica. Hay que analizar e identificar esta, para entender por qué se ha querido resi-

denciar su control en el Tribunal Constitucional (aunque se haya hecho sin cambiar su naturaleza reglamentaria, sin meterlo en el artículo 27.2 con el resto de las normas de rango legal, elemento del que derivan los problemas). Y, en segundo lugar, uniendo los extremos apuntados (la discutida naturaleza de las NNFF y su catalogación como ayudas de Estado, pasando por el órgano jurisdiccional competente para enjuiciar los recursos planteados contra las NFT), trataremos de exponer que ante el Derecho de la Unión Europea no cabe blindaje alguno *(blindaje de comunitariedad)*, y que por tanto el alcance de la LO 1/2010 no tiene el recorrido que se achacaba.

La LO 1/2010, de 19 de febrero, cambió el procedimiento de control de las Normas Forales Tributarias de los TT. HH., y a partir de su entrada en vigor es el Tribunal Constitucional exclusivamente (y no los tribunales ordinarios del orden contencioso-administrativo) quien se encarga de enjuiciar los recursos interpuestos contra esas NFT[13]. Esta modificación sobre el procedimiento de control no altera la naturaleza jurídica de las NFT, que siguen tal cual estaban (es decir, sin acabar de aclararse[14]). Su virtualidad es que al cambiar el órgano jurisdiccional, también cambia la legitimación activa de quiénes pueden recurrir ante el TC. Si en la situación anterior ante la jurisdicción contencioso-administrativa estaba legitimado cualquiera que alegase un "interés legítimo", tras la LO 1/2010 ante el TC solo pueden recurrir una serie de legitimados tasados (art.162 CE)[15].

3.1. Protección interna, estatal: la necesidad del "blindaje"

Dada la judicialización de las Normas Forales tributarias (especialmente, en cuanto a criterios o parámetros de comunitarios), desde las Instituciones vascas, tanto las autonómicas como las forales, vinieron a sucederse y reiterarse toda una serie de declaraciones institucionales y en prensa, denunciando esa situación (la cuestión no

---

13 Están pendientes de resolución los cuatro recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra esta LO 1/2010 por el Consejo de Gobierno y el Parlamento de La Rioja y por la Junta y las Cortes de Castilla y León.

14 LARRAZABAL lo ilustra muy gráficamente: *"(las NFT) no encajan en las categorías dogmáticas de Ley y Reglamento del sistema español de fuentes del derecho y ya se sabe que, como dice el refrán japonés, "clavo que sobresale recibe martillazo""*. LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "La Constitucionalidad del nuevo procedimiento de control de las Normas Forales Fiscales de los Territorios Históricos Vascos", en AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J. y ALONSO OLEA, E. J. (Eds.), *Haciendas Forales: 30 años de Concierto Económico y perspectivas de futuro*, Ad Concordiam, Bilbao, 2011, p. 262.

15 Art. 162.1.a) CE: *Están legitimados para interponer Recurso de inconstitucionalidad: el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.*

era nueva, y la doctrina llevaba tratando este asunto desde tiempo atrás[16]) y reavivando la polémica sobre la adecuada sede donde residenciar su control jurisdiccional. La situación, tanto *de facto* como *de iure*, de las Normas Forales tributarias en los últimos años, dejaba patente otra vez la necesidad de cambiar el régimen procesal de las mismas, estableciendo su control jurisdiccional en manos del Tribunal Constitucional, fuera del ámbito de la jurisdicción ordinaria (orden contencioso-administrativo), pese a que, formalmente, fueran a seguir considerándose normas de carácter reglamentario.

En esta línea, como señala S. LARRAZABAL, se propagó con fuerza y consiguió cuajar a comienzos del año 2010, la idea de dotar al Concierto de una mayor protección jurídica a través de unas concretas modificaciones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) para establecer, precisamente, que la competencia jurisdiccional sobre las normas forales "tributarias" estuviera sometida al Tribunal Constitucional, pues, de este modo, se reduciría notablemente el número de sujetos que puedan recurrir la fiscalidad vasca[17].

Unido a ello, se reclamaba igualmente remediar también otra cuestión pendiente, como la de la legitimidad de las Instituciones forales para recurrir a la jurisdicción constitucional. Porque los Derechos Históricos de los Territorios Forales, al menos en lo que concierne a su núcleo esencial, no son una cuestión de mera legalidad ordinaria, sino que *"entrañan, sin duda, una cuestión constitucional, tanto como las que pueda plantear cualquier otro precepto de la Constitución, lo que obliga arbitrar*

---

16 Para este tema, *vid*. UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio (Dir.)/ZELAIA GARAGARZA, Maite (Codir.), *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como parlamento foral*, IVAP-Gipuzkoako Batzar Nagusiak, Oñati, 2006, y en el mismo JIMÉNEZ ASENSIO, R., "La «Norma Foral» en el sistema de fuentes del Derecho: presupuestos conceptuales, problemas en torno a su naturaleza y esbozo de propuestas", pp. 143-171; CARRILLO LÓPEZ, M., "Las Juntas Generales de Gipuzkoa: carácter representativo y potestad normativa", pp. 131-142; CASTELLS ARTECHE, J. M., "Las Juntas Generales en el entramado institucional vasco", pp. 115-128; COBREROS MENDAZONA, E., "Las Juntas Generales y la Comisión Arbitral", pp. 99-114; RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "Las funciones y las competencias de las Juntas Generales", pp. 75-97; JÁUREGUI BERECIARTU, G., "Las Juntas Generales como institución de democracia representativa y participativa", pp. 37-54 y SAIZ ARNAIZ, A., "Las Juntas Generales: ¿Parlamento contemporáneo?", pp. 55-71. Aunque circunscrita al Territorio Histórico de Gipuzkoa y sus Juntas, todo lo expuesto es total y absolutamente trasladable a los otros dos Territorios, por lo que en este trabajo lo generalizamos y aplicamos a los tres en general.

17 LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "La solución es blindar el Concierto para evitar que cualquier persona, por capricho, pueda judicializarlo", en http://www.deia.com/es/impresa/2008/09/13/araba/ekonomia/498895.php y http://www.noticiasdealava.com/ediciones/2008/09/13/economia/ euskadi/d13 eus43.1019351.ph

una vía practicable y accesible para su defensa", que remedie el déficit de protección de la Foralidad que resulta de la falta de legitimación de las Instituciones Forales para acudir al TC en los supuestos en que el legislador, estatal o autonómico, invada el espacio que la DA 1ª CE y el art. 37 EAPV les reserva en exclusiva[18].

3.1.1. Las iniciativas para el "blindaje"

En la línea de buscar la apropiada protección jurisdiccional para las Normas Forales Tributarias, el 7 de octubre de 2005 el Parlamento Vasco aprobó por unanimidad una proposición de ley dirigida a promover en el Congreso y el Senado la reforma de la LOPJ y de la LOTC, para que las normas forales emanadas de los TT. HH. únicamente pudieran ser enjuiciadas por el TC a través del recurso o cuestión de inconstitucionalidad. Esto es, para establecer que la competencia sobre las Normas Forales tributarias se limitase al Tribunal Constitucional, reduciendo de este modo el número de legitimados que puedan recurrir la fiscalidad vasca[19]. Pero esta iniciativa quedó durante un tiempo en mero intento de adecuar contenido y continente (materia tributaria y norma foral con rango reglamentario), ya que la enmienda fue rechazada en el Congreso de los Diputados.

Planteado así, se trataba más de una cuestión política, de oportunidad política incluso, que de un problema meramente jurídico, ya que los grandes partidos estatales venían rechazando el (mal) denominado "blindaje" del Concierto Económico en la reforma del TC, aunque en la última ocasión en que se llegó a votar recibió el respaldo de la mayoría. Mientras, continuaba abierta la vía jurídica contra las bases de la Financiación Foral. La argumentación jurídica para no aceptar esta protección de la fiscalidad foral (concretada en el Concierto Económico y manifestada en las NFT recurridas) parecía basarse en entender que el artículo 161 CE sólo contempla la posibilidad del recurso ante el TC en el caso de las leyes y normas con rango de ley (art. 27.2 LOTC), y las normas forales formalmente no lo son. A este argumento se opone la opinión[20] de que el mismo artículo 161.1.d CE recoge

[18] ETXEBERRIA MONASTERIO, J. L., "En defensa del "Blindaje" de las Normas Forales Tributarias", *op. cit.*, p. 23. «En defensa del "Blindaje" de las Normas Forales Tributarias», *Forum Fiscal de Álava*, julio 2008, pp. 23-27.

[19] Decía la Propuesta que "el enjuiciamiento de las Normas Forales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco se hará a través del recurso o cuestión de inconstitucionalidad".

[20] Así, ESTEBAN BRAVO, A., "Blindar las normas, no el Tribunal", en *El Correo Digital*, 11/03/07. Accesible en http://www.almendron.com/tribuna/index.php/14561/blindar-las-normas-no-el-tribunal (20/07/2008)

que el TC conocerá "de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas".

Entre las medidas tomadas en aras al *blindaje* cabe destacar la mencionada *Proposición de Ley* (presentada por el Parlamento Vasco en el Congreso de los Diputados) *de modificación de las Leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial*, el 11 de abril de 2008[21], admitida a trámite según procedimiento[22]. (Posteriormente, y con un gobierno diferente, el Parlamento Vasco tramitó como iniciativa de Proposición no de ley la "solicitud de reiteración de la presentación ante el Congreso de los Diputados de la iniciativa denominada «Proposición de ley de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial»", que fue remitida, a fecha de 13 de junio de 2009, al Gobierno Vasco para su correspondiente tramitación[23].

---

21 Proposición no de Ley 125/000011, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial (nº de expediente 125/000030 de la VIII Legislatura), presentada por el Parlamento Vasco. BOCG de 11 de abril de 2008, Serie B, nº. 11-1. En ese momento el Gobierno Vasco era nacionalista. Reiterada como Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), por la que se insta al Gobierno a presentar sendos proyectos de ley de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, y de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial. BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, nº 12, de 9 de mayo de 2008. (Número de expediente 162/000031), debatida en el Congreso el 20 de mayo de 2008.

22 Decisión adoptada por la Mesa de la Cámara de admitir a trámite y dar traslado al Gobierno a los efectos del art. 126 del Reglamento, publicar en el BOCG y notificar al autor de la iniciativa. En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación de conformidad con el art. 97 del Reglamento de la Cámara, con fecha de 7 de abril de 2008. Resume perfectamente la situación que tratamos.

23 Presentada en legislatura presidida por lehendakari socialista, basándose en la propuesta precedente, esta Proposición de Ley promovía la modificación puntual de la Ley Orgánica 2/1979, de 30 de octubre, del Tribunal Constitucional y de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, con el fin de que las normas forales de las juntas generales de los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, reguladoras de los impuestos concertados fueran enjuiciados por el Tribunal Constitucional y no por la jurisdicción contencioso-administrativa. Argumentaba la mencionada Proposición que las normas forales reguladoras de los impuestos concertados no desarrollan ni complementan ley alguna sino que en el ámbito de los tres TT. HH. suplen a las leyes estatales, razón por la cual deben tener igual régimen procesal de impugnación que estas, residenciándose su control judicial en la justicia constitucional y no en la jurisdicción contencioso-administrativa. Las normas forales tributarias son, por lo tanto, recurribles ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa a través del recurso directo, como si se trataran de normas reglamentarias y también a través del recurso indirecto, lo que las hace más vulnerables, en la medida en que esta forma de impugnación es utilizable por cualquier persona física o jurídica, situación muy diferente a las leyes fiscales del Estado y de todos las demás de las CC. AA., que solo pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional. Con el fin de resolver el obstáculo formal que supone la actual redacción del art. 27 LOTC y del art. 9.4 LOPJ, es preciso incluir en el primero de los artículos citados las normas forales que regulan los impuestos concertados, así como excluir dichas normas del segundo artículo indicado. Igualmente,

La proposición de ley señalada recogía diferentes medidas de modificación de la LOTC y de la LOPJ, dirigidas todas a paliar la sensación de vulnerabilidad de las Normas Forales tributarias, configurando de esta manera el (política y/o extrajurídicamente) llamado "blindaje" de las Normas Forales tributarias. Entre esas medidas de protección jurisdiccional propuestas por la iniciativa presentada por el Parlamento Vasco pueden destacarse:

– La modificación del artículo 27.2 de la LOTC[24] incorporando un nuevo apartado "e)", el cual quedaría como sigue: ["son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad", se entiende, mediante procedimiento de declaración de inconstitucionalidad del TC:] "Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, incluidas las normas forales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia relativas a los impuestos concertados, con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa" [25].

---

por cuestiones de coherencia institucional, se debe solucionar el déficit de protección constitucional de la foralidad vasca, que resulta de la falta de reconocimiento a los Territorios Históricos del País Vasco, para defender en vía constitucional su régimen foral frente a eventuales conculcaciones de la foralidad por el legislador estatal. Procede también por ello resolver el indicado déficit de protección mediante otra modificación puntual de la LOTC que añada un capítulo específico regulador de las facultades de las tres Diputaciones Forales y las tres Juntas Generales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, creando en defensa de sus competencias forales el mecanismo de protección competencial denominado "Conflictos en defensa de la autonomía foral". Habiendo concluido la octava legislatura del Parlamento Vasco, antes de que se defendiera dicha iniciativa en el Congreso de los Diputados. Es por lo cual, los parlamentarios y parlamentarias del grupo Nacionalistas Vascos (EA-NV) firmantes presentamos de conformidad con el artículo 130 del Reglamento la siguiente Proposición no de Ley, solicitando del Pleno de la Cámara: 1. Que acuerde reiterar directamente ante el Congreso de los Diputados la iniciativa consistente en la Proposición de Ley de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial aprobada por unanimidad del Pleno del Parlamento de 27 de junio de 2007. 2. Que proceda al nombramiento de los parlamentarios o parlamentarias encargados de la defensa de esta iniciativa ante el Congreso de los Diputados. En Vitoria-Gasteiz, a 12 de mayo de 2009, Parlamentarios y parlamentarias del grupo Nacionalistas Vascos. Esta proposición no de ley fue votada en el Parlamento Vasco el 12 de junio de 2009 (11:16), con los siguientes resultados totales: parlamentarios presentes: 74; votos en contra: 1 (UPD); votos a favor: 73 (EB, Aralar, EA-NV, EA, PV-ETP, SV-ES), abstención: 0 y no votaron: 0. En http://www.parlamento.euskadi.net/fr_iniciac/DDW?W=INI_LEGIS=09+AND+INI_SECCION=11+ANDINI_SERIE=02+AND+INI_SSERIE=01+AND+INI_NEXP=0001

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

25 Junto a esta se proponían también la modificación de las siguientes disposiciones de la LOTC: Art. 28.1, "Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, *norma foral fiscal*, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las CC. AA., el tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes CC. AA. o para regular o armo-

– La modificación de la LOPJ[26] con un cambio de redacción en el art. 9.4, el cual quedaría redactado como sigue: *"Los del orden contencioso administrativo*

---

nizar el ejercicio de las competencias de estas". Art. 29.2: "La desestimación, por razones de forma, de un recurso de inconstitucionalidad contra una Ley, *norma foral fiscal*, disposición o acto con fuerza de Ley no será obstáculo para que la misma Ley, *norma foral*, disposición o acto puedan ser objeto de una cuestión de inconstitucionalidad con ocasión de su aplicación en otro proceso". Art. 30: "La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, *de la norma foral fiscal*, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el art. 161.2 CE para impugnar, por medio de su Presidente, leyes, *normas forales*, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las CC. AA.". Art. 31: "El recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, *normas forales fiscales*, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley podrá promoverse a partir de su publicación oficial". Art. 32.1: "Están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánicas o en cualesquiera de sus formas, disposiciones normativas y actos del Estado o de las CC. AA. con fuerza de Ley, *normas forales fiscales de los Territorios Históricos*, tratados internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales) El Presidente del Gobierno. b) El Defensor del Pueblo. c) Cincuenta Diputados. d) Cincuenta Senadores". Art. 32.2: "Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las CC. AA. *y Juntas Generales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia*, previo acuerdo adoptado al efecto". Art. 35.1: "Cuando un Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de ley *o una norma foral que regule competencias fiscales de los Territorios Históricos*, aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión al TC con sujeción a lo dispuesto en esta Ley". Art. 35.2: "El órgano judicial sólo podrá plantear la cuestión una vez concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, debiendo concretar la ley, norma con fuerza de Ley *o norma foral fiscal* cuya constitucionalidad se cuestiona, el precepto constitucional que se supone infringido y especificar y justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión. Antes de adoptar mediante auto su decisión definitiva, el órgano judicial oirá a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, resolviendo el Juez seguidamente y sin más trámite en el plazo de tres días. Dicho auto no será susceptible de recurso de ninguna clase. No obstante, la cuestión de inconstitucionalidad podrá ser intentada de nuevo en las sucesivas instancias o grados en tanto no se llegase a sentencia firme". Art. 37.2: "El TC dará traslado de la cuestión al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Fiscal General del Estado, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, en caso de afectar a una Ley o a otra disposición normativa con fuerza de Ley dictadas por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma*, y en caso de afectar a una norma foral fiscal, a las Juntas Generales y a la Diputación Foral del Territorio afectado,* todos los cuales podrán personarse y formular alegaciones sobre la cuestión planteada en el plazo común improrrogable de quince días. Concluido este, el Tribunal dictará sentencia en el plazo de quince días, salvo que estime necesario, mediante resolución motivada, un plazo más amplio, que no podrá exceder de treinta días". Art. 39.1: "Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición, *norma foral fiscal* o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia". Art. 40.1: "Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes, *normas forales fiscales*, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que

conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley salvo las Normas forales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia que regulen los impuestos concertados cuyo conocimiento está reservado al Tribunal Constitucional por su Ley Orgánica, y con los Decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa Jurisdicción. También conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho".

En todo caso, el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con las normas forales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia que regulen los impuestos concertados está reservado al Tribunal Constitucional por Ley orgánica.

En la Exposición de Motivos de la mencionada Proposición de Ley del Parlamento se destacaba que la DA1ª CE proclama que esta *ampara y respeta los derechos históricos de los Territorios Forales*, añadiendo que *"la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía"* y que de acuerdo con ello, el EAPV reconoce reiteradamente[27] a cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco la facultad de *"en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno"*, reconocimiento que se traduce en una reserva expresa a los órganos forales por el propio Estatuto de un núcleo competencial exclusivo[28], en el que ni siquiera el Parlamento Vasco puede entrar[29]. Por tanto, el sistema tributario propio de cada uno de los Territorios Históricos[30], que

se haya hecho aplicación de las leyes, *normas forales*, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad."

26 LOPJ: Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio de 1985, del Poder Judicial.

27 Art. 3 EAPV, reiterado en el art. 24.2 del mismo.

28 Art. 37.2 EAPV.

29 Art. 25.1 EAPV: "El Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa..., sin perjuicio de las competencias de las instituciones a que se refiere el art. 37 del Estatuto".

30 Art. 37.3.f del EAPV, y 40 y 41, a los que aquel se remite.

se regula "mediante el sistema foral tradicional del Concierto Económico o convenios", pertenece definitivamente al *núcleo foral intangible*[31], lo que supone que "las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su Territorio, el régimen tributario"[32]. Se hacía por tanto una remisión a las Juntas Generales de cada Territorio de la competencia para establecer y regular los distintos tributos que sustentan la Hacienda Foral.

En consecuencia, como ya señalábamos anteriormente, son las Juntas Generales de cada Territorio quienes tienen la competencia para establecer y regular los distintos tributos que nutren la Hacienda Foral, regulación que realizan mediante la aprobación de Normas Forales, que tienen (o alcanzar a tener sólo) naturaleza reglamentaria, ya que la LTH reserva al Parlamento Vasco en exclusiva la facultad de dictar normas con rango de ley[33]. Y es este *status* el que las hacía recurribles ante cualquier Tribunal de la Jurisdicción contencioso-administrativa (mediante recurso directo contra reglamentos o por la técnica del llamado recurso indirecto), lo cual, en la medida en que estos recursos pueden plantearse por cualquier persona física o jurídica que esgrima un interés legítimo (concepto amplio donde los haya), las hacía vulnerables al albur de intereses de toda índole. En flagrante contraposición, las normas tributarias tanto del Estado como de la Comunidad Foral Navarra tienen rango de ley, lo que las hace impugnables exclusivamente ante el Tribunal Constitucional y además solo por la reducida lista de sujetos legitimados en el art. 162 CE.

El legislativo vasco entendió que los Derechos Históricos de los Territorios Forales, al menos en lo que concierne a su núcleo esencial, no son una cuestión de mera legalidad ordinaria, sino que entrañan, sin duda, una cuestión constitucional, tanto como las que pueda plantear cualquier otro precepto de la Constitución. Existiría un espacio exclusivo constitucionalmente garantizado para los TT. HH., un espacio en el que ni las Cortes Generales ni el propio Parlamento Vasco pueden entrar, donde las instituciones forales deben operar, sin embargo, con normas carentes de rango de ley según el EAPV, de modo que por ese rango inferior resultan más vulnerables (y, por lo tanto, más frágiles). Como consecuencia de ello, la garantía constitucional de la foralidad de los Territorios Históricos vascos resulta más débil que la de la Comunidad Foral de Navarra, a pesar de que en ambos casos el fundamento constitu-

31 Así lo reconoce el propio TC, STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 6º, apdo. b), párrafo 2º.

32 Art. 41.2.a) EAPV.

33 Art. 6.2. LTH.

cional es el mismo (la DA1ª CE). Y es en este sentido y sobre esta base desde la que se propone la modificación del régimen de impugnabilidad de las normas forales de los TT. HH., con el objeto de que solo puedan ser impugnadas ante el TC[34]. Y es que, como hemos podido señalar y reiterar, a diferencia de las leyes tributarias de la Comunidad Foral navarra, las normas forales vascas pueden ser recurridas ante los Tribunales contencioso-administrativos, lo que las hace más *vulnerables*, en la medida en que dichos recursos pueden ser utilizados por cualquier persona *física* o *jurídica* que esgriman un interés legítimo[35].

En cualquier caso, la pretensión de las Instituciones vascas se refería a unas Normas Forales muy concretas: las fiscales y tributarias y, en particular, a las relativas a los impuestos concertados, no a todas en general.

Unido a todo esto, y por razones de estricta coherencia, la proposición del Parlamento Vasco abordaba también el llamado déficit de protección constitucional de la foralidad vasca, que resultaba de la falta de reconocimiento de legitimación activa a los Territorios Históricos para defender en vía constitucional su régimen foral frente a eventuales agresiones tanto del legislador estatal como autonómico. Y siendo esto así, proponía arbitrar una vía practicable y accesible para su defensa, para remediar el déficit de protección de la foralidad producido por la falta de legitimación de las instituciones forales para acudir al TC en los supuestos en que el legislador, estatal o autonómico, invada el espacio que la DA 1ª CE y el art. 37 EAPV les reserva en exclusiva. Y en este sentido, la proposición de Ley del Parlamento Vasco proponía como necesaria una modificación de la LOTC, que añadiese a esta (más allá del imposible

[34] Como ocurre con las normas emitidas por los parlamentos autonómicos en el ejercicio de sus competencias, y como en el caso de la CFN, con las mismas normas forales tributarias con rango de ley puesto que concurren en una misma institución el carácter autonómico y foral, dando a sus normas el rango que las protege. Esto es, pueden ser recurridas pero sólo ante el TC, con la consiguiente restricción de instituciones habilitadas para ello. Así las cosas, desde la perspectiva autonómica vasca esta diferencia entre la CAV y la CFN no tiene justificación material alguna, ya que materialmente la regulación del IRPF o del IS es la misma cosa y debería tener, por ello, el mismo tratamiento en Navarra que en Bizkaia, Gipuzkoa y Álava. Todo se reduce por tanto a una diferencia formal, que en el caso de los Territorios Históricos del País Vasco resulta de la falta de reconocimiento a sus instituciones de la potestad legislativa, explicación esta que dista mucho de ser satisfactoria, supuesta la identidad material ya destacada.

[35] Por ejemplo, la Comunidad Autónoma de La Rioja viene impulsando a través de asociaciones de empresarios recursos contra las normas forales vascas, que les afectan exactamente igual que las navarras pero contra estas no pueden recurrir salvo al TC, mientras que contra las de los TT. HH. dispone de todo el abanico contencioso-administrativo.

acceso a la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad –salvo reforma constitucional del cerrado artículo 162 CE-, o del Capítulo IV dedicado a los "Conflictos en defensa de la autonomía local"[36]) un nuevo Capítulo V bajo el epígrafe: "De los conflictos en defensa de la autonomía foral"[37].

3.1.2. Tramitación y aprobación en las Cortes Generales

Presentada la Proposición vasca en el Congreso, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados aprobó el 3 de diciembre de 2009 el dictamen de la "protección jurisdiccional del las Normas Forales tributarias" (dictamen de reforma de la LOPJ, la LOTC y la LJCA) para limitar la legitimación activa en los recursos contra las normas forales de contenido fiscal[38]. En el Pleno del Congreso de 17 de diciembre de 2009 se procedió a la aprobación de estas modificaciones, con 194 votos a favor, 147 en contra y una abstención[39]. En cuanto a su tramitación en el Senado, el 23 de diciembre se fechó la entrada del texto aprobado en el Congreso, declarándose su tramitación urgente y abriendo un plazo de enmiendas que acabó el 28 de diciembre. El Grupo Parlamentario Popular interpuso cinco enmiendas.

La tramitación en la Comisión Constitucional del Senado de la Proposición de Ley Orgánica de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y

---

36 Se considera que lo que es válido para la tutela de la autonomía local frente al legislador, no lo es tanto para la defensa de la autonomía foral. Y no sirve, en primer lugar, porque una cosa es la autonomía local (que también concierne a las Diputaciones Forales en la medida en que ostentan las competencias propias de las diputaciones provinciales), y otra cosa distinta la autonomía foral. Y, en segundo lugar, porque la autonomía foral se predica de cada Territorio Histórico individualmente considerado, con lo que el mecanismo de conflicto tendría que estar a la disposición de todos y cada uno de ellos; y no lo está en la regulación que contiene el nuevo capítulo IV del título IV de la LOTC que exige la actuación de consuno de dos de los tres territorios, que representen, como mínimo, la mitad de la población de los tres (art. 75 ter, apdo. 1.c, LOTC). *Vid.*, ETXEBERRIA MONASTERIO, J. L., "En defensa del "Blindaje" de las Normas Forales Tributarias", *op. cit.*, p. 26.

37 La redacción propuesta para este nuevo Capítulo de la LOTC fue la siguiente:
"Art. 75 sexties.1. Las normas del Estado con rango de ley podrán dar lugar al planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía foral de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constitucional y estatutariamente garantizada. 2. Están legitimadas para plantear estos conflictos las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, mediante acuerdo adoptado al efecto. 3. Los referidos conflictos se tramitarán y resolverán con arreglo al procedimiento previsto establecido en los artículos 63 y siguientes de esta ley."

38 BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, serie B (Proposiciones de Ley), núm. 11-8, de 2 de diciembre de 2009.

39 Los votos en contra eran del PP y UPyD, siendo el resto de grupo parlamentarios favorables.

del Poder Judicial (624/000006) se inició el 2 de febrero de 2010. El Pleno del Senado, en sesión del día 10 de febrero de 2010, aprobó la Proposición de Ley Orgánica de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, sin introducir variaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados. En este caso, el resultado de la votación fue de 132 votos a favor, 114 en contra y una abstención[40].

El contenido del texto aprobado consiste en dos artículos y una disposición adicional única. El primer artículo viene a modificar la LOTC residenciando el control y el conocimiento de las normas forales tributarias en el Tribunal Constitucional (y unido a ello, articulando una vía para los conflictos en defensa de la autonomía local). Pero lo hace lejos del artículo 27.2 de la LOTC (donde se recogen las normas con rango de ley a efectos de control y declaración de inconstitucionalidad), introduciendo una "Disposición adicional quinta (nueva)", cuyo contenido establece que:

> *"1. Corresponderá al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos interpuestos contra las Normas Forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas garantizadas por la disposición adicional primera de la Constitución y reconocidas en el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 311979, de 18 de diciembre).*
>
> *El Tribunal Constitucional resolverá también las cuestiones que se susciten con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales sobre la validez de las referidas disposiciones, cuando de ella dependa el fallo del litigio principal.*
>
> *El parámetro de validez de las Normas Forales enjuiciadas se ajustará a lo dispuesto en el artículo veintiocho de esta Ley.*
>
> *2. La interposición y sus efectos, la legitimación, tramitación y sentencia de los recursos y cuestiones referidos en el apartado anterior, se regirá por lo dispuesto en el Título II de esta Ley para los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad respectivamente.*

[40] Los votos en contra corresponden al PP. Anecdóticamente, dos senadores populares (Ramón Rabanera y Juana Iturmendi), optaron por ausentarse en el momento de la votación, por coherencia, ya que mientras ostentaron cargos institucionales autonómicos y forales se habían manifestado a favor de esta medida. La abstención podría ser de algún senador socialista, siendo el resto de representantes favorables a la modificación.

Los trámites regulados en los artículos 34 y 37 se entenderán en su caso con las correspondientes Juntas Generales y Diputaciones Forales.

En la tramitación de los recursos y cuestiones regulados en esta disposición adicional se aplicarán las reglas atributivas de competencia al Pleno y a las Salas de los artículos diez y once de esta Ley.

3. Las normas del Estado con rango de ley podrán dar lugar al planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constitucional y estatutariamente garantizada.

Están legitimadas para plantear estos conflictos las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, mediante acuerdo adoptado al efecto.

Los referidos conflictos se tramitarán y resolverán con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 63 y siguientes de esta Ley".

Por otra parte, el artículo 2 de la LO 1/2010 recoge la oportuna modificación del artículo 9.4 de la *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*[41], mientras la disposición adicional única[42] hace lo propio con la *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*.

Cabe señalar que, entre la aprobación de las modificaciones legislativas pertinentes (Congreso, 17 de diciembre de 2009, Senado 10 de febrero de 2010) y la publicación de la misma en el BOE para su entrada en vigor, a fecha de 5 de febrero de 2010, la Comunidad Autónoma de La Rioja planteó un nuevo recurso sobre la NFIS ante la sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV (aceptado a trámite el

41 "Los del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley y con los reales decretos legislativos en los términos previstos en el art. 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción. También conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho. Quedan excluidos de su conocimiento los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la Disposición Adicional quinta de su Ley Orgánica".

42 "Los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la Disposición Adicional quinta de su Ley Orgánica".

16 de febrero de 2010). El recurso aprovechaba el escaso margen que les quedaba a los gobiernos autonómicos limítrofes para seguir judicializando la autonomía fiscal vasca, ya que el objeto del mismo, como en ocasiones anteriores, eran diversas medidas de las Diputaciones Forales sobre el Impuesto sobre Sociedades[43].

Por otro lado, es necesario resaltar igualmente que alguna Comunidad Autónoma limítrofe recurrió ante el Tribunal Constitucional la mencionada LO 1/2010[44]. Ciertamente, si bien la Exposición de Motivos es cuidada y bien estructurada, lo cierto es que hasta que se dé solución a la base real de la cuestión (la naturaleza jurídica de las NFT), solo es una solución para salir al paso[45].

3.2. Protección externa, europea: ¿blindaqué?

3.2.1 Las NFT y la LO 1/2010 en el contexto de la normativa europea

Sin adentrarnos ahora en el Derecho de la Unión Europea, traemos a colación solo un puñado de principios, a modo de recordatorio:

- Los derechos y obligaciones previstos en la legislación europea no sólo incumben a los Estados Miembros (EºM): algunas normas se aplican directamente a los ciudadanos y las empresas.
- El Derecho europeo forma parte integrante del ordenamiento jurídico de los EºM, que son los primeros responsables de transponerlo y aplicarlo correctamente.

---

43 Se trataba de recursos contra la ejecución presupuestaria para el año 2010 de la Norma Foral 14/2009 de 17 de diciembre de la Diputación de Álava, contra las modificaciones tributarias introducidas en la Norma Foral 4/2009, de 23 de diciembre, de la Diputación de Gipuzkoa y de los Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia para el año 2010. En concreto, las reclamaciones se referían nuevamente a las deducciones en el Impuesto sobre Sociedades.

44 En este sentido, señalar que el Grupo Popular del Parlamento de la Rioja, que contaba con mayoría absoluta en la Cámara, presentó el 22 de febrero de 2010, para su aprobación en pleno, la propuesta de interponer un recurso de inconstitucionalidad contra el blindaje del Concierto vasco. Por su parte, el pleno del Parlamento de Cantabria rechazó el día 1 de marzo de 2010, con los votos del PRC y PSOE, presentar un recurso de inconstitucionalidad contra el "blindaje" del Concierto Económico vasco, tal y como había propuesto el PP.

45 Sobre los diferentes aspectos de la constitucionalidad de esta LO 1/2010, *vid*. PALAO TABOADA, C., "La constitucionalidad del régimen de control jurisdiccional de las Normas Forales Fiscales", *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF (RCyT. CEF)* Núm. 370 (enero 2014), págs.51-96.

– Por tanto, todo ciudadano tiene derecho a exigir a las autoridades de cualquier EºM que observen correctamente sus derechos europeos.

Y, por último, resaltamos que los órganos administrativos y/o jurisdiccionales nacionales son los responsables primeros de garantizar el respeto del Derecho de la Unión por parte de las autoridades de los Estados Miembros.

Es decir, ante el Derecho de la Unión Europea, cualquier ciudadano que crea vulnerado sus derechos ("interés legítimo") puede interponer recurso ante la jurisdicción ordinaria (Contencioso-administrativa) contra la norma vulneradora, independientemente de que esta sea una ley del estado, de una C. A., una Norma Foral Tributaria, un reglamento o cualquier otra.

Es evidente que este pretendido "blindaje" de la LO 1/2010 limita las competencias de la jurisdicción ordinaria respecto las NF tributarias, pero la cuestión que nos planteamos es hasta qué punto afecta o puede afectar este límite a la capacidad y deber del Juez nacional de actuar como Juez europeo también frente a esas normas. Porque, recordemos, desde la entrada de España en la UE, la legislación europea se superpone a la estatal; se adaptó la normativa interna (Constitución incluida) para adecuarla a la normativa europea. Por tanto, todas las normas internas de España como Estado Miembro de la UE (de todos los rangos, estatales, autonómicas, provinciales, municipales y también forales) deben respetar el marco jurídico europeo, so pena de ser recurribles. Y, como es sabido, la jurisdicción competente para conocer de estos recursos por vulneración del Derecho de la Unión Europea es la jurisdicción ordinaria de cada uno de los Estados Miembros. Es decir, el Derecho de la Unión Europea limita la capacidad del legislador nacional de actuar sobre las competencias del Juez nacional, al menos respecto a las competencias comunitariamente establecidas.

Otro aspecto del Derecho Europeo a tener en cuenta es el referido a las Ayudas de Estado ilegales (art. 107 y 108 TFUE), que tratan de proteger la libre competencia intracomunitaria evitando distorsiones estatales que desfavorezcan a empresas o producciones foráneas. En este sentido, interpretando que el marco de referencia era el Estado en su conjunto y no el ámbito competencial de las respectivas NFT, y por tanto considerando que el tipo impositivo (inferior) en el Impuestos de Sociedades perjudicaba a las empresas sitas en territorio de Régimen Común, se recurrieron estas Normas por entenderlas contrarias al ordenamiento europeo. En la famosa STS de 9 de diciembre de 2004, el Tribunal Supremo se arrogó la competencia de interpre-

tar la norma comunitaria y dio por hecho que las NFIS eran selectivas por razón del territorio y por lo tanto constituían ayudas de Estado ilegales[46]. Se procedió a la supresión de los artículos sancionados, y las respectivas Juntas Generales aprobaron nuevas Normas del Impuesto sobre Sociedades similares a las anuladas. Fueron nuevamente recurridas, pero esta vez en lugar de pronunciarse el TSJPV planteó la pertinente cuestión prejudicial al TJUE, único competente para interpretar si una Normas es o no acorde con la normativa europea.

Como ya hemos señalado, la STJUE de 11 de septiembre de 2008 vino a reconducir la situación, estableciendo que si se cumplían determinadas condiciones (autonomía institucional, procedimental y económica), las normas subestatales (las NFT, en este caso) tenían cabida en el entramado jurídico europeo y no incurrían en selectividad territorial. Es decir, si se trata de normas de aplicación general en un territorio concreto, no se consideran selectivas[47]. Las Normas Forales tributarias aún siendo distintas a las del Estado, no por ello vulneran la normativa comunitaria y tienen cabida en el Derecho Europeo.

3.2.2. Protección europea: ¿posibilidad de "blindaje"?

En la reforma contenida en la LO 1/2010 cabe hacer una valoración de la dicotomía blindaje de constitucionalidad *vs*. blindaje de comunitariedad, basada en una idea doble:

– Por una parte, que el Juez nacional (el de primera instancia, la jurisdicción contencioso-administrativa) que actúa como Juez comunitario lleva a cabo, en rea-

[46] Es decir, las Normas Forales del Impuesto sobre Sociedades (NFIS) solo pueden aplicarse en el ámbito territorial del respectivo TT. HH. (principio de territorialidad y competencia), y por lo mismo resultan ilegales porque no se aplican en todo el Estado. Sobre esta controvertida sentencia (que no jurisprudencia, puesto que se trató de un solo pronunciamiento en este sentido), *vid*. FALCÓN Y TELLA, R.: "En torno a la STS de 9 de septiembre de 2004 relativa a las normas forales de 1996 (I): los efectos de la declaración de nulidad y el papel del Tribunal Supremo en el control de las ayudas de Estado", *Quincena Fiscal Aranzadi*, nº. 2/2005, pp. 5-10; ALONSO ARCE, I., *El Concierto Económico en Europa*, IVAP, Oñati, 2010, pp.107 y ss.

[47] A este respecto, la propia sentencia recoge que "(…) las referidas medidas se aplican a todas las empresas establecidas o todas las producciones efectuadas en el territorio sobre el que, conforme a la regla de reparto de la competencia fiscal adoptada por el Estado miembro de que se trate y dicha entidad infraestatal, esta tenga competencia" (STJUE 11 de septiembre de 2008, parágrafo 138 in fine). Entre la abundante doctrina generada, Vid. RUBÍ CASSINELLO, J. G., "El Concierto Económico a la luz de las sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre de 2008", Revista Unión Europea Aranzadi, nº 1, 2009. pp. 23-42.

lidad, dos controles (el de legalidad interna, y el de legalidad comunitaria o de la Unión). Para ello, debe utilizar dos parámetros (legalidad-constitucionalidad y comunitariedad-europeidad) con independencia de que la naturaleza y el rango de las categorías normativas internas, así como los mecanismos procesales y las vías o recursos para controlarlas, sean establecidos por el Derecho interno. Recordemos la vigencia del principio de autonomía institucional del Derecho interno respecto al Derecho comunitario.

– Y, por otro lado, que el contenido del control y los parámetros de enjuiciamiento internos no pueden condicionar la existencia y eficacia del control de comunitariedad. Es decir, el blindaje en términos internos no puede generar un blindaje en términos de comunitariedad: que el Juez nacional no pueda controlar la validez y la eficacia de las NFT en términos de Derecho interno, no puede significar que no pueda controlar la aplicabilidad en términos de comunitariedad (tal y como hizo la STS de 9 de diciembre de 2004).

Es decir, el Juez nacional va a seguir encontrándose ante la facultad/obligación de inaplicar las NFT que sean incompatibles con el Derecho europeo (cuando conozca y controle los actos de aplicación de las mismas), aunque ahora no pueda anularlas (ahora, el contencioso, solo va a poder seguir anulando, en su caso, las otras NF no fiscales o tributarias). Una cosa que, por cierto, tampoco hace el Tribunal Constitucional (tanto por no considerarse Juez comunitario como por no disponer de una vía procesal para articular un control de comunitariedad con efectos *erga omnes* sobre el Derecho interno).

En resumen:

– Ninguna norma cualquiera que sea su rango (Constitución, Ley Orgánica, ley, Norma Foral, reglamento, etc.) o su procedencia (Estado, CC. AA., Länder, Región, Territorio Histórico, provincia, municipio etc.) puede vulnerar el Derecho europeo.
– Si una noma vulnera el Derecho europeo es recurrible, y el órgano jurisdiccional competente es el de primera instancia de cada Estado (en el caso español, la jurisdicción contencioso-administrativa).
– En la jurisdicción contencioso administrativa está legitimado para interponer recurso cualquiera con un interés legítimo.
– Si se trata de denunciar cualquier Norma Foral tributaria, por razón del objeto del recurso (vulneración del Derecho europeo) el órgano jurisdiccional seguirá siendo el contencioso-administrativo, exactamente igual que hasta ahora.

– No cabe "blindaje" ante el Derecho europeo.
– Que la LO 1/2010 se hubiese adoptado años antes no hubiese evitado la litigiosidad que se ha dado con las Normas Forales tributarias, ni hubiese restringido los denunciantes.

4. Breve apunte de las cuestiones pendientes y nuevos focos de discusión

Que se haya reconocido que las Normas Forales tributarias por el mero hecho de aplicarse cada una en su respectivo TT. HH. no constituyen *per se* ayuda de Estado por selectividad territorial, porque cada una en su ámbito territorial son generales (y no especiales respecto al Estado), no significa que se hayan solucionado todos los problemas. Solo que se ha asentado la base (jurídica) que las hacia ser cuestionadas; pero se buscaran nuevos focos de controversia, sin duda.

4.1. Naturaleza jurídica de las NFT

En un tema no resuelto. La LO 1/2010 da una solución necesaria, peor forzada, a la situación de la fiscalidad foral. Recordemos que, aun existiendo reserva de ley en la materia, por no calificar a los órganos normativos forales (Juntas Generales) como órganos legislativos y limitar la creación de leyes exclusivamente al Parlamento Vasco se ha facilitado toda la litigiosidad contra las Normas Forales tributarias (lo que no ha ocurrido con las navarras). Las críticas en este sentido, no podemos rebatirlas. Ese limbo en el que ha estado (está) la calificación jurídica de las Normas Forales tributarias habrá que resolverlo algún día, modificando el EAPV y la LTH. Ciertamente, pocos niegan la esencia de parlamento foral a las Juntas Generales de cada Territorio Histórico, con la correspondiente competencia legislativa sobre todo (y especialmente) en las materias que son de su competencia exclusiva, como es la tributaria[48].

[48] Vid. las aportaciones recogidas al respecto en UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio (Dir.)/ZELAIA GARAGARZA, Maite (Codir.), Las Juntas Generales de Gipuzkoa como parlamento foral, IVAP-Gipuzkoako Batzar Nagusiak, Oñati, 2006.

4.2. Alcance real de la LO 1/2010

Ya hemos dejado clara nuestra tesis de que a nivel europeo no cabe blindaje alguno, y de que a nivel estatal lo que ha hecho la LO 1/2010 es reducir la lista de legitimados para recurrirlas (se quedan fuera las Asociaciones de empresarios y sindicatos, pero no así las Instituciones autonómicas ni estatales). Por tanto, en ese sentido poco recorrido tiene, a pesar de que desde CC. AA. limítrofes se venga diciendo que se ha sustraído la foralidad a todo control.

Pero no podemos descuidar el segundo objetivo perseguido con la reforma, el de que las instituciones forales pudiesen defenderse ante el TC. Y aunque no se le ha dado la relevancia que merece, este sí es realmente un avance importante, como instrumento jurídico (¿y logro político?). Ahora, las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, mediante acuerdo adoptado al efecto, están legitimadas para plantear conflictos en defensa de la autonomía foral, igual que lo hacen las instituciones autonómicas en defensa de su autonomía, cuando alguna norma del Estado con rango de ley pueda perjudicarles. Supone un reconocimiento como sujetos activos (dentro de su competencia) hacia los TT. HH. que no tenían hasta ahora ni a nivel *intra* estatal, ni *extra* estatal. Ahora la tienen *ad intra*. El siguiente paso (lógico) es que pueden defender esos interese *ad extra* (en la UE).

4.3. ¿Novación de la materia tributaria?

La competencia tributaria está atribuida a los Territorios Históricos (DA 1ª). A su vez, el artículo 41.2 a) EAPV establece que "las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su Territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma".

Por tanto, la coordinación, armonización fiscal y colaboración corresponden a las Instituciones autonómicas. Y, más aún, y armonizando la capacidad de los TT. HH., se establece que las disposiciones que dicten Órganos Forales competentes regularán de modo uniforme los elementos sustanciales de los distintos impuestos (Art. 14.3 LTH).

Cabe plantearse (siquiera académicamente) la posibilidad o no de que la materia tributaria pudiera ser ejercida por los órganos autonómicos en lugar de por los forales. Eso, aún tratándose de un Derecho Histórico, ya que esa novación en la titularidad ya se produjo en cuestiones como Enseñanza, Policía autónoma (Ertzaintza), sanidad (Osakidetza) o al establecerse los propios ingresos de la Hacienda General del País Vasco. Quizá en un futuro podría ocurrir con la fiscalidad (o no).

4.4. Alcance del la potestad tributaria foral

Si bien la DA 1ª CE ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, estos deben la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

De esa DA 1ª CE ha devenido la competencia tributaria foral, que en cuanto poder "equiparable" al del Estado para crean y regular tributos, es continuamente encauzado a colocarse por debajo del poder estatal. La técnica utilizada para ello es la Concertación de nuevos impuestos, que viene a significar que, si bien la competencia para regularlos corresponde a cada una de las Juntas Generales de los TT. HH., previamente a esa regulación es necesaria la "habilitación" por parte del Estado. Ya decíamos en la introducción que, en el fondo, la cuestión es intrínsecamente política y de limitación de potestades.

Las relaciones tributarias y financieras entre Euskadi y el Estado se materializan a través de la Comisión Mixta del Concierto Económico. Este órgano tiene una composición paritaria: un representante de cada Territorio Histórico, otros tantos de la CAPV (3) y el mismo número por la parte estatal (6).

En la reunión de 14 de enero de 2014 esta Comisión Mixta del Concierto Económico adoptó diversos acuerdos de orden tributario con objeto de actualizar el Concierto Económico, incorporando al mismo las nuevas figuras impositivas aprobadas los últimos años por la Administración del Estado. Se resolvió la concertación (la inclusión bajo el sistema del Concierto) de varios impuestos aprobados por el Estado y cuya exacción, gestión y recaudación pasa a partir de ahora a manos de las Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa[49].

[49] Los detalles concretos de lo concertado pueden verse en http://www.irekia.euskadi.net/es/news/17513-comision-mixta-del-concierto-economico-acuerda-concertacion-nuevos-impuestos

En la misma línea, y como ya apuntábamos en la introducción, se ha zanjado la cuestión suscitada con el Decreto Foral Normativo 2/2013 (Bizkaia regulaba *mutuo propio* nuevos impuestos y se presentó recurso de inconstitucionalidad): se deroga la Norma Foral, se concierta el impuesto (repartiéndoselo entre el Estado y cada TT. HH.) y se retira el recurso de inconstitucionalidad. Pasará a regularse, foralmente, por las vías establecidas por el Estado a través de la Comisión Mixta del Concierto económico.

4.5. La capacidad foral normativa tributaria en el marco de la UE

Los Territorios Históricos se circunscriben dentro de la CAPV, que a su vez se halla inserta en el Estado español; por tanto, están sometidos a todos los Tratados o Convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado o a los que este se adhiera, (entre ellos, por supuesto, los Tratados de la UE), igual que lo están a la legislación estatal y a la autonómica.

Sin ánimo de extendernos en materia europea, recordemos que el Derecho europeo se incorpora al ordenamiento de cada Estado Miembro en tres fases: ascendente, descendente y de control:

– Fase ascendente: es esencial la participación de las instituciones y organismos de los Estados Miembros en el procedimiento de propuesta y elaboración de proyectos de normas europea. En el caso de España, esta participación debe realizarse en coordinación con las Comunidades Autónomas.
– Fase descendente: básicamente, que se concreta en la transposición de las normas europeas al ordenamiento interno).
– Fase de control: consiste en la supervisión de la normativa europea desde la óptica de la jurisprudencia europea y de las interpretaciones de la Comisión.

En la fase descendente o de transposición de las normas europeas al ordenamiento interno, en lo que respecta a la materia tributaria en el ámbito de sus competencias, cabe destacar el papel a desempeñar por las Instituciones forales.

En estos parámetros se han desarrollado las cuestiones en torno a la *"comunitariedad"* (hoy diríamos *"europeidad"*) de las Normas Forales tributarías, en concreto en esa última fase de control.

Al respecto, un mero apunte: si bien es cierto que en los procesos prejudiciales desarrollados ante los órganos jurisdiccionales europeos se ventilan cuestiones que

en principio solo son relevantes para los Estados actuantes, no se puede perder de vista que de forma indirecta pueden afecta a otros Estados (o en nuestro casos, entes subestatales). Quizá debería hacerse un seguimiento de esos casos "afines" y convendría presentarse como parte coadyuvante… (*i.e.*, en el conocido como *Caso Azores*: se planteaba prejudicialmente una cuestión tributaria interna de Portugal, pero tanto en las Conclusiones del Abogado General como en la STJUE se perfiló ya el "test de la triple autonomía", aplicado en la STJUE de 11 septiembre 2008 para el Impuesto de Sociedades de los TT. HH., y en este último estuvo el Reino Unido como coadyuvante[50]). Recordemos que el planteamiento de cuestiones prejudiciales tiene por objeto que un órgano jurisdiccional nacional consultar al Tribunal de Justicia sobre la interpretación o validez del Derecho europeo, y puede plantearse tanto desde el ámbito judicial como desde el ámbito administrativo (que, en el caso de los Territorios Históricos, esa función podrían cumplirla los Tribunales Económico Administrativos Forales). Es una vía abierta a la exploración…

La litigiosidad en torno a la competencia tributaria foral hasta la fecha se ha circunscrito al tema de ayudas de Estado. Más allá de este ámbito las cuestiones no han sido exclusivas y centradas en la CAPV, sino que afectaban tanto a territorio común como al territorio foral porque la normativa era la misma.

Pero desde el momento en el que el Concierto permite que las normas de los impuestos no coincidan (*i.e.*, IS e IRTP), puede ocurrir que desde instancias europeas (Comisión) se requiera información (vía Estado, porque ni la CAPV ni los TT. HH. tiene aún representatividad en la UE), por no quedar claro o dudarse de su adecuación del Derecho europeo. La falta de información (aclarar las dudas de la Comisión) llevan a la incoación de procesos por infracción ante los tribunales europeos, como muy bien ha quedado patente en el aún no zanjado tema de las "vacaciones fiscales vascas".

Además del régimen de ayudas de Estado que tan bien nos ha tocado conocer porque ha sido el argumento utilizado hasta ahora, no debemos olvidar que hay otros ámbitos normativos que también pueden incurrir en vulneración del Derecho europeo. Por ejemplo, en marco de la libre circulación de personas, capitales, prestación de servicios o libertad de establecimiento (tal y como ha sucedido con la regulación del ISyD por parte de las CC. AA. de régimen común).

[50] Porque tenía pendiente el asunto de Gibraltar.

5. Conclusiones

Como venimos apuntando, el "blindaje interno", estatal, ha consistido en el cambio de jurisdicción ante la que se recurren las Normas Forales Tributarias: se ha pasado de la jurisdicción ordinaria a la del Tribunal Constitucional. Esto conlleva que la legitimación activa para recurrir dichas NFT se restringe a los sujetos señalados en el art. 162.1 CE: Presidente del Gobierno, Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

Por tanto, objetivamente, las NFT sí han mejorado su protección respecto a la situación anterior, equiparándose ahora a las leyes estatales y autonómicas en materia tributaria y fiscal. Ahora están donde debían estar. No significa que no se puedan recurrir, sino que se recurren donde corresponde por razón de la materia.

Cuestión distinta es que los recursos se planteen por (supuesta) vulneración de la normativa europea. En este caso, habrá que estar a lo que el Tratado establezca para estos casos, que como ya hemos dicho básicamente viene a decir que es el juez nacional quien conocerá en primera instancia de estos recursos. En el Estado español corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. Por tanto, cuando una Ley estatal, autonómica o foral (navarra), o una Norma Foral tributaria, o cualquier otra norma de cualquier rango vulneren un derecho comunitario, cualquiera con un interés legítimo puede recurrirla ante el contencioso-administrativo. *Mutatis mutandi*, podría decirse que respecto al Derecho de la UE todas las normas independientemente de su rango son como reglamentos.

Llegados a este punto, procede ya plantearnos qué vino a "blindar", realmente, la LO 1/2010. Internamente, a efectos prácticos solo han quedado excluidos de recurrirlas la Asociación de Empresarios de La Rioja y UGT-Rioja. Las respectivas instituciones autonómicas de La Rioja y Cantabria pueden seguir recurriéndolas, como de hecho están haciendo. Y, retrospectivamente, teniendo en cuenta que los recursos interpuestos contra las NFT se basaban en el argumento de la supuesta vulneración del Derecho Europeo, aún con la LO 1/2010 vigente los recursos se hubiesen interpuesto por los mismos demandantes ("interés legítimo") y ante los mismos órganos jurisdiccionales (contencioso-administrativo, TSJPV, porque es el Juez nacional de primera instancia). Es decir, respecto a los litigios planteados no hubiese cambiado nada. De ahí nuestro juego de palabras: "¿blindaje? ¿*blindaqué*?".

Ciertamente, aún queda por resolver la naturaleza jurídica de las Normas Forales (tributarias). Será algo que deberá abordarse en la futura reforma de la Ley de Territorios Históricos, y, en su caso, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Y, para finalizar y solo por dejar abierto el debate, una consecuencia de todo lo expresado es que, tal cual las cosas y literalmente, los recursos contra las Normas Forales Tributarias no suspenden la aplicación de las mismas (porque no son leyes autonómicas).

Artículo 161.2 CE.

El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses[51].

Porque las NFT no son adoptadas por órganos de la Comunidad Autónoma, sino por las Juntas Generales, órganos legislativos forales de los Territorios Históricos.

6. Jurisprudencia

STS de 9 diciembre 2004
STSJPV 30 septiembre 1999
Auto TSJPV de 20 septiembre 2006
STSJPV 22 de diciembre 2008
STJUE de 6 septiembre 2006, *Caso Azores*
STJUE 11 septiembre 2008, *Caso fiscalidad foral TT. HH.*
STG 18 diciembre 2008, *Caso Gibraltar*

[51] El subrayado es nuestro.

7. Bibliografía

ALONSO ARCE, I., *El Concierto Económico en Europa*, IVAP, Oñati, 2010

CARRILLO LÓPEZ, M., "Las Juntas Generales de Gipuzkoa: carácter representativo y potestad normativa", en UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J.I. (Dir.) y ZELAIA GARAGARZA, M. (Codir.): Las Juntas Generales de Gipuzkoa como parlamento foral, IVAP-Juntas Generales de Gipuzkoa, Oñati, 2006, pp. 131-142

CASTELLS ARTECHE, J. M., "Las Juntas Generales en el entramado institucional vasco", en UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, J.I (Dir.): Las Juntas Generales de Gipuzkoa como parlamento foral, IVAP-Juntas Generales de Gipuzkoa, Oñati, 2006, pp. 115-128

COBREROS MENDAZONA, E., "Las Juntas Generales y la Comisión Arbitral", en UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, J. I (Dir.), Las Juntas Generales de Gipuzkoa como parlamento foral, IVAP-Juntas Generales de Gipuzkoa, Oñati, 2006, pp. 99-114

ESTEBAN BRAVO, A., "Blindar las normas, no el Tribunal", en *El Correo Digital*, 11/03/07. Accesible en http://www.almendron.com/tribuna/index.php/14561/blindar-las-normas-no-el-tribunal (20/07/2008)

ETXEBERRIA MONASTERIO, J. L., "En defensa del "Blindaje" de las Normas Forales Tributarias", op. cit., p. 23. "En defensa del "Blindaje" de las Normas Forales Tributarias", *Forum Fiscal de Álava*, julio 2008, pp. 23-27

FALCÓN Y TELLA, R., "En torno a la STS de 9 de septiembre de 2004 relativa a las normas forales de 1996 (I): los efectos de la declaración de nulidad y el papel del Tribunal Supremo en el control de las ayudas de Estado", *Quincena Fiscal Aranzadi*, nº 2/2005, pp. 5-10

JÁUREGUI BERECIARTU, G., "Las Juntas Generales como institución de democracia representativa y participativa", en UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, J. I (Dir.) y ZELAIA GARAGARZA, M. (Codir.): Las Juntas Generales de Gipuzkoa como parlamento foral, IVAP-Juntas Generales de Gipuzkoa, Oñati, 2006, pp. 37-54

JIMÉNEZ ASENSIO, R., "La "Norma Foral" en el sistema de fuentes del Derecho: presupuestos conceptuales, problemas en torno a su naturaleza y esbozo de propuestas", en UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J. I. (Dir.) y ZELAIA GARA-

GARZA, M. (Codir.): Las Juntas Generales de Gipuzkoa como parlamento foral, IVAP-Juntas Generales de Gipuzkoa, Oñati, 2006, pp. 143-171

LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "La Constitucionalidad del nuevo procedimiento de control de las Normas Forales Fiscales de los Territorios Históricos Vascos", en AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J. y ALONSO OLEA, E. J. (Eds.), Haciendas Forales: 30 años de Concierto Económico y perspectivas de futuro, Ad Concordiam, Bilbao, 2011, p. 262

LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., "La solución es blindar el Concierto para evitar que cualquier persona, por capricho, pueda judicializarlo", en http://www.deia.com/es/impresa/2008/09/13/araba/ekonomia/498895.php y http://www.noticiasdealava.com/ediciones/2008/09/13/economia/euskadi/d13 eus43.1019351.ph

RUBÍ CASSINELLO, J.G., "El Concierto Económico a la luz de las sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre de 2008", Revista Unión Europea Aranzadi, nº 1, 2009, pp. 23-42

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., «Las funciones y competencias de las Juntas Generales», en UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, J.I (Dir.): Las Juntas Generales de Gipuzkoa como parlamento foral, IVAP-Juntas Generales de Gipuzkoa, Oñati, 2006, pp. 75-97

SAIZ ARNAIZ, A., "Las Juntas Generales: ¿Parlamento contemporáneo?", pp. 55-71, en UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, J. I (Dir.) y ZELAIA GARAGARZA, M. (Codir.): Las Juntas Generales de Gipuzkoa como parlamento foral, IVAP-Juntas Generales de Gipuzkoa, Oñati, 2006, pp. 55-71

SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S., *El Concierto Económico ante el Juez europeo. La judicialización de las Normas Forales tributarias en el ámbito jurídico europeo. Situación vigente (ayudas de Estado) y perspectivas de futuro*. Premio José Mª Leizaola 2011, IVAP, Oñati, 2012

UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio (Dir.)/ZELAIA GARAGARZA, Maite (Codir.), *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como parlamento foral*, IVAP-Gipuzkoako Batzar Nagusiak, Oñati, 2006