

EN PORTADA:

El tema del mes

¿Qué es un régimen de Concierto económico?

Iñaki Alonso Arce
Doctor en Derecho

Resumen

La actualidad política y el compromiso de reforma del sistema de financiación de Cataluña, ha resucitado viejos fantasmas sobre la presunta insolidaridad del régimen de Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco o del de Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

En este interesante artículo Iñaki Alonso nos aclara de dónde surge, cómo se articula, cuál es su fundamento actual y cuáles las características del régimen de Concierto Económico.

Las negociaciones para la investidura de Salvador Illa como President de la Generalitat de Catalunya este verano de 2024 han generado un auténtico terremoto en el siempre escabroso panorama del debate sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común en España. De hecho, el pacto entre el Partit des Socialistes de Catalunya y Esquerra Republicana de Catalunya que ha posibilitado que los republicanos apoyaran la investidura del candidato socialista para dirigir la Generalitat de Catalunya durante esta recién estrenada legislatura incluye, entre otras cuestiones, un compromiso para reformar el sistema de financiación aplicable en esa Comunidad Autónoma a partir de unos parámetros que hablan de bilateralidad, asunción progresiva de las competencias de aplicación de los tributos sobre todos los impuestos estatales en esa Comunidad Autónoma por parte de la Generalitat (y no sabemos hasta qué punto con autonomía normativa, ya que se proclama la voluntad de ampliarla sin mayores concreciones) y el establecimiento de una aportación por parte de Catalunya al Estado medida como un porcentaje de los impuestos recaudados pero destinados a dos finalidades concretas: satisfacer la parte de los gastos que les correspondería respecto a las competencias que el Estado ejerce en beneficio de Catalunya y una aportar a la solidaridad interregional con respeto al principio de ordinalidad.

Estos elementos son los que se conocen hasta la fecha del acuerdo alcanzado y son los que han provocado un debate apasionado sobre la naturaleza y el alcance de esta reforma de la financiación autonómica pactada, o de esta financiación singular, o de este concierto económico para Catalunya, o de este concierto económico solidario, o de las bases de una reforma del sistema de financiación autonómica que camine hacia la federalidad en el Estado español, amén de muchos otros calificativos con que se ha adjetivado el acuerdo.

Inevitablemente ha surgido el debate incluso nominal sobre si lo que se había pactado era un concierto económico para Catalunya o no lo era y todo ese debate ha vuelto a resucitar viejos fantasmas sobre la presunta insolidaridad del régimen de

Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco o del de Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, su carácter de privilegio y las inevitables comparaciones que se han realizado entre uno y otro sistema, además de volver a poner en primera línea del debate cuestiones que subyacen al modelo de Estado en España relativas al grado de descentralización existente, cómo se financia y qué consecuencias tiene para los diferentes niveles institucionales involucrados.

También ineludiblemente se ha planteado qué consecuencias podría tener para el régimen de Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco o de Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra una modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común del tenor del que se perfila en el acuerdo de investidura del President de la Generalitat, siendo obviamente misión imposible identificar tales consecuencias hasta el momento en el que se conozcan los detalles técnicos y las propuestas normativas en que se concrete la modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común o, al menos, del aplicable en la Comunidad Autónoma de Catalunya.

Pero el debate ha llegado a tal punto que en septiembre de 2024 hemos asistido a un hecho que me atrevería a calificar de histórico, como ha sido la publicación en diversos medios de comunicación de un artículo de opinión firmado por el Lehendakari Imanol Pradales y la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra María Chivite (1) , en el que ambos clarifican una serie de cuestiones sobre el fundamento, estructura y funcionamiento de los regímenes de Concierto Económico y de Convenio Económico y, sobre todo, piden que ambos sean tratados con el respeto que elementos históricos integrados en el bloque de la constitucionalidad merecen en nuestro ordenamiento.

En mi opinión, si algo queda claro en relación con este debate es que en España sigue siendo una asignatura pendiente la articulación territorial del poder político y el reparto del mismo entre los diferentes niveles institucionales en que se articula el Estado conforme a lo previsto en la Constitución de 1978, así como que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común que se ha articulado con diferentes encajes técnicos desde la aprobación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980 no ha servido hasta la fecha de manera adecuada para garantizar el principio establecido en el artículo 156 del texto constitucional en este ámbito, el de la garantía de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, máxime cuando la evolución del Estado autonómico hasta nuestros días haya llevado a que la mayoría de las competencias relacionadas con la provisión de servicios públicos se hayan residenciado en las Comunidades Autónomas.

Pero no es mi intención en este momento abordar ninguno de esos debates, apasionantes donde los haya, pero respecto de los que realmente poco podemos aportar de nuevo hasta que no se conozcan los términos concretos de las propuestas normativas en las que se aterriza el acuerdo alcanzado, teniendo presente además que las modificaciones legislativas precisas para abordarlo tampoco parece que tengan garantizada su aprobación en las Cortes Generales atendiendo a la aritmética parlamentaria que existe en estos momentos en el poder legislativo.

Pero sí hay un elemento que me parece muy relevante de todo lo que se está hablando, y es el relativo a qué es un régimen de concierto económico, cuáles son sus características fundamentales, porque lógicamente identificando las características básicas de un sistema es como podremos determinar adecuadamente si le corresponde un determinado *nomen iuris* o si no es adecuado calificarlo de tal manera.



El Concierto Económico nos coloca en un escenario único a nivel mundial con un modelo de federalismo fiscal con el máximo nivel de autonomía que se conoce en el Derecho comparado

Por ello, y sin pretensión de descender al detalle técnico de muchas de las cuestiones, creo que es oportuno recordar qué es el régimen de Concierto Económico, de dónde surge, cómo se articula, cuál es su fundamento actual y cuáles son sus características para poder concluir, en su momento, y cuando se conozcan los detalles concretos en que se articule el acuerdo de investidura que ha propiciado todo este debate, si lo pactado ahora en Catalunya merece ser calificado de concierto económico o no.

El Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (y correlativamente el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aunque por simplicidad hablaremos en lo sucesivo exclusivamente del Concierto

Económico, si bien todos los razonamientos son igualmente extrapolables al caso navarro) es el elemento más singular del autogobierno de Euskadi y nos coloca en un escenario único a nivel mundial con un modelo de federalismo fiscal con el máximo nivel de autonomía que se conoce en el Derecho comparado.

Si atendemos en primer lugar al origen y fundamento del Concierto Económico, hay que decir que este tiene una honda raíz histórica, que entronca con los más de cinco siglos de autonomía tributaria de los territorios vascos, de la que se conservan registros jurídicos históricos que se remontan al Fuero Nuevo de Bizkaia de 1526, y que adopta las bases de lo que hoy es el régimen de Concierto Económico en dos momentos muy específicos de nuestra historia:

a) su primera formulación se produce con el primer Concierto Económico aprobado por Real Decreto de 28 de febrero de 1878, tras las leyes abolitorias de los fueros vascos de 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1876, en donde se sientan las bases de un régimen en el que los territorios forales mantienen su capacidad de regulación y gestión de todos los tributos y abonan un cupo global al Estado que se determina a través de un proceso de «negociación» *sui generis* (puesto que los cupos se determinan por parte del Ministerio de Hacienda, oídas las diputaciones vascas) que supone transferir a la Administración central del Estado un importe global que equivaliera a lo que hubiera podido recaudar en Euskadi por los impuestos establecidos en cada momento.

Este modelo permanece invariable y se asienta en el ordenamiento y en la práctica administrativa del Estado acordándose el cupo para períodos cada vez más amplios (1878, 1887, 1894, 1906, 1926, 1952 y 1976) y subsiste hasta 1981 en Álava después de que hubiera sido suprimido para Bizkaia y Gipuzkoa el 23 de junio de 1937 por un Decreto de Franco en el contexto de la Guerra Civil.

b) la formulación actual deriva del proceso de transición a la democracia tras la muerte de Franco y el reconocimiento constitucional del amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales y su actualización en el marco de la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía (disposición adicional primera), así como mediante la derogación de las leyes abolitorias de los fueros de 1839 y 1876 en tanto en cuanto pudieran conservar alguna vigencia y en lo que pudiera afectar a Araba, Bizkaia y Gipuzkoa (disposición derogatoria segunda).

La actualización del más genuino de los derechos históricos vascos, el Concierto Económico, se produce por medio de lo previsto en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por medio de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, después de haber sido refrendado por el pueblo vasco en octubre de ese mismo año, y se materializa en la aprobación del primer Concierto Económico incorporado al ordenamiento jurídico mediante Ley 12/1981, de 13 de mayo.

Si prestamos atención ahora a cuáles son los elementos esenciales del Concierto Económico, hay que comenzar por decir que esta nueva formulación mantiene la esencia del régimen que había venido aplicándose desde 1878 pero se adapta al nuevo modelo de Estado autonómico, a la evolución del sistema tributario después de la reforma de 1977-1978, que alumbra un sistema tributario moderno equiparable al de cualquier Estado europeo y con el horizonte de la incorporación del Estado a la que luego se convertiría en la Unión Europea, lo que se traduce en una serie de modificaciones relevantes:

1) El Concierto Económico es fruto de un acuerdo entre los representantes de las instituciones vascas y los de la Administración del Estado, que se reunirán en una Comisión Mixta bilateral y paritaria que debe adoptar sus acuerdos por consenso (unanimidad), y posteriormente se incorpora al ordenamiento jurídico mediante una Ley aprobada por las Cortes Generales, tramitada por un procedimiento especial de Ley de artículo único que incorpora como anexo el acuerdo alcanzado entre las Administraciones en la Comisión Mixta y que no admite enmiendas, por lo que se tramita por el procedimiento de lectura única en ambas Cámaras.

2) El Concierto Económico reconoce la competencia de las instituciones forales vascas tanto para la regulación como para la gestión integral de todos los impuestos que configuran el sistema tributario, a excepción de los gravámenes a la importación, que son los únicos que quedan como competencia exclusiva del Estado. El Concierto fija en cada impuesto el alcance de la autonomía normativa reconocida a los Territorios Históricos vascos y los puntos de conexión, que son los criterios propios de cada figura tributaria para repartir las competencias de gestión, inspección, recaudación, revisión y sancionadoras entre la Administración tributaria del Estado y las Haciendas Forales.

Por lo tanto, los Territorios Históricos gestionan todos los impuestos en relación con los contribuyentes (vascos, del resto del Estado o del extranjero) cuya competencia les corresponde en función de los puntos de conexión de cada impuesto, y

regulan también todos esos impuestos, aunque la normativa foral puede ser completamente diferente a la de territorio de régimen común en el caso de los impuestos concertados de normativa autónoma (fundamentalmente los impuestos directos y los locales) o debe replicar las mismas normas sustantivas y formales que las vigentes en cada momento en el resto del Estado en los impuestos concertados de normativa común (fundamentalmente los principales impuestos indirectos como el Impuesto sobre el Valor Añadido o los Impuestos Especiales).

Las instituciones forales solamente están limitadas a la hora de regular los impuestos concertados de normativa autónoma por una serie de principios, que fundamentalmente implican que deben atender a la estructura general impositiva del Estado, no aprobar medidas que puedan distorsionar la competencia y la asignación de recursos y acomodarse a lo previsto en los tratados internacionales que forman parte del ordenamiento jurídico, y en particular, al Derecho de la Unión Europea. Asimismo se prevé que el Parlamento Vasco pueda dictar normas de armonización, coordinación y colaboración fiscal dentro de Euskadi.

3) El Cupo se configura de una manera diferente a la tradición histórica porque ya no va a suponer la transferencia a la Administración central del Estado de un importe equivalente a los impuestos que hubiera podido recaudar en Euskadi sino que se va a establecer una metodología quinquenal por medio de la que el Cupo a pagar por Euskadi va a calcularse en función de los gastos que la Administración central del Estado realice en beneficio de Euskadi en aquellas competencias que no han sido asumidas por las instituciones vascas (asuntos exteriores, defensa, Casa Real, etc.) y que se financien con impuestos por parte de la Administración central del Estado, además de contribuir al pago de la deuda pública del Estado y a la solidaridad interterritorial.

los Territorios Históricos gestionan todos los impuestos en relación con los contribuyentes cuya competencia les corresponde

En realidad el Cupo sigue sin depender en la nueva formulación de las cantidades que las instituciones vascas puedan recaudar al aplicar el sistema tributario, ya que se calcula en función de las partidas contenidas en el presupuesto de gastos de los Presupuestos Generales del Estado, diferenciándose en las mismas qué partidas sufragan competencias no asumidas por las instituciones vascas, y aplicando a las mismas un coeficiente que representa la importancia relativa de Euskadi en el conjunto del Estado y que se ha fijado en todas las Leyes de Cupo aprobadas desde 1981 en el 6,24%.

Este cálculo se hace de esta manera en relación al primer año de cada quinquenio, porque los cuatro años siguientes el Cupo a pagar se determina en función del Cupo del año base (calculado como hemos expuesto) al que se le aplica un índice de actualización que se calcula en función de lo que aumenten o disminuyan los ingresos tributarios del Estado respecto a ese año base, con lo que tampoco depende de lo que recauden los territorios vascos. Es lo que se conoce como riesgo unilateral del modelo de Concierto Económico.

4) El funcionamiento del sistema de Concierto Económico se basa, además, teniendo presente la necesidad de acuerdo y la bilateralidad perfecta de la posición jurídica de la Administración central del Estado y de las instituciones vascas, en una serie de órganos paritarios de relación, que son la Comisión Mixta del Concierto Económico y la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa y una Junta Arbitral para resolver por medio de tres árbitros independientes nombrados de común acuerdo por las Administraciones las discrepancias particulares que puedan darse en la aplicación e interpretación del Concierto Económico (con posibilidad de recurso directo y en única instancia contra sus resoluciones ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo).

Además, desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, se subsanó la carencia de protección jurisdiccional que sufrían las Normas Forales aprobadas por las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos para regular su régimen tributario residenciando definitivamente su enjuiciamiento, al igual que el resto de leyes tributarias aprobadas en el Estado, ante el Tribunal Constitucional por medio de unos procedimientos que guardan identidad de razón con los recursos de inconstitucionalidad o cuestiones de inconstitucionalidad, y superando de esa manera que las Normas Forales pudieran ser recurridas por cualquier interesado ante los órganos de la jurisdicción ordinaria (Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y Tribunal Supremo).

Este modelo se ha mantenido en el tiempo desde 1981, y aunque el primer Concierto aprobado tras la promulgación de la

Constitución y el Estatuto de Autonomía de Gernika tenía una duración determinada hasta el 31 de diciembre de 2001, al tener que inspirarse en el Concierto alavés de 1976, que se había pactado como los dos anteriores para un plazo de 25 años, cuando fue sustituido por el actualmente vigente, el incorporado al ordenamiento jurídico por medio de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, ya adquirió carácter indefinido sin perjuicio de ser objeto de modificación cada vez que se crean nuevas figuras tributarias o pagos a cuenta o se modifican de manera relevante alguna de las existentes, y de que la metodología de determinación del Cupo se deba aprobar también cada 5 años, por medio de un acuerdo en la Comisión Mixta del Concierto Económico e incorporación al ordenamiento jurídico por medio de Ley de las Cortes Generales tramitada por un procedimiento idéntico al de las modificaciones del Concierto Económico (ley de artículo único que se tramita por el procedimiento de lectura única sin admitir enmiendas).

El régimen de Concierto Económico, que es, por tanto, continuador de la tradición histórica foral, tiene hoy en día el máximo reconocimiento jurídico, político y jurisprudencial en nuestro ordenamiento, si bien, periódicamente es objeto de críticas y de utilización partidista con miras a la obtención de otro tipo de logros políticos en el resto del Estado, lo que deriva en gran medida de su singularidad en el Derecho comparado y la diferencia radical de características que plantea respecto al régimen de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, respecto a las cuales, como decíamos al principio, todavía hoy, desde 1980 y la aprobación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) no se ha encontrado una fórmula que permita una adecuada financiación de todas las Comunidades Autónomas, que se han convertido, sobre todo, a partir del principio del siglo XXI en las prestadoras de los servicios públicos más relevantes desde la perspectiva del gasto público (sanidad, educación, asistencia social…).

Otra vertiente muy relevante, a mi juicio, es la que hace referencia al respaldo y garantía jurisdiccional del Concierto Económico, puesto que el modelo de Concierto actual ha sido avalado por los máximos tribunales en cuanto a sus características principales y a su funcionamiento, pudiendo destacarse los siguientes hitos:



todavía hoy no se ha encontrado una fórmula que permita una adecuada financiación de todas las Comunidades Autónomas, que se han convertido en las prestadoras de los servicios públicos

1º) En relación con la constitucionalidad del régimen de Concierto Económico, el Tribunal Constitucional, ya en su sentencia 76/1988, de 26 de abril (en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley vasca de Territorios Históricos), estableció que el régimen de Concierto Económico es uno de los elementos esenciales constitutivos de los derechos históricos de los territorios forales amparados y respetados por la disposición adicional primera de la Constitución, que establece una garantía institucional de lo que constituye el núcleo intangible de la foralidad, ya que *la garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional. Es este núcleo identificable lo que se asegura, ya que aunque la Constitución no especifica exhaustivamente las competencias históricas que protege (esto es, un haz determinado de competencias concretas), sí alcanza, como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos territorios históricos.*

Además, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 118/2016, de 23 de junio (en recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2010), volvió a reproducir su doctrina anterior y a determinar la constitucionalidad de todos los elementos constitutivos del régimen de Concierto Económico y a respaldar que fuera el propio Tribunal Constitucional quien se encargara a partir de 2010 de analizar las impugnaciones que pudieran plantearse contra las Normas Forales de los Territorios Históricos.

Y, por último, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 158/2019, de 12 de diciembre (en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de actualización de sus derechos históricos), refrendó que los derechos reconocidos a los territorios históricos –Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra- por la disposición adicional primera de la Constitución, no son extensibles a otras Comunidades Autónomas aunque hayan asumido las mismas competencias que aquellos. Recordó además el Tribunal Constitucional que la extensión a otros territorios del ámbito de aplicación de la disposición adicional primera de la Constitución no es constitucionalmente admisible salvo en un proceso de reforma de la propia Constitución.

Esto quiere decir que un régimen de Concierto Económico como el vasco (o el Convenio navarro, de quien se pueden predicar las mismas características) solo disfruta de la máxima protección constitucional, jurídica, política y económica en el caso de los territorios forales de Araba, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra, pues solamente forma parte del núcleo intangible de la foralidad con las características expuestas en el caso vasco y navarro, y ninguna otra Comunidad Autónoma del Estado, por muy singular que pueda ser y por mucho que atesore un acervo competencial similar al vasco, o incluso mayor, puede aspirar a disfrutar de un régimen de Concierto Económico constitucionalmente garantizado si no media una reforma constitucional de por medio.

Ello no quiere decir que no puedan articularse mecanismos en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, multilaterales o con un grado mayor o menor de bilateralidad, que puedan imitar o asemejarse en algunas de sus características al régimen de Concierto Económico, pero no disfrutarían de la seguridad y estabilidad en el tiempo que la garantía institucional del núcleo intangible de la foralidad otorga al régimen de Concierto Económico, pues como el propio Tribunal Constitucional ha determinado, es invulnerable a cualquier injerencia del legislador estatal, incluso orgánico, elemento de protección y estabilidad del que no disfrutaría ninguna otra Comunidad Autónoma en el actual diseño constitucional.

2º) El Concierto Económico goza en estos momentos del respaldo más importante desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea en la medida en que su compatibilidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea fue determinada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) a través de su sentencia de 11 de septiembre de 2008 (asuntos acumulados C-428/06 a C-434/06), ratificando la aplicación de los criterios fijados por el Tribunal de Luxemburgo el Tribunal Supremo por medio de sus sentencias de 30 de marzo y de 3 y 4 de abril de 2012 y confirmando definitivamente el pleno encaje europeo del régimen de Concierto Económico y la autonomía tributaria que reconoce a los territorios forales.

La enorme litigiosidad que se produjo en los años noventa del siglo XX y en la primera década del siglo XXI en torno al ejercicio de la autonomía normativa que el Concierto Económico reconoce a los Territorios Históricos vascos debido al déficit de protección jurisdiccional que padecían las Normas Forales aprobadas por las Juntas Generales hasta la aprobación de la mencionada Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, que reservó a la jurisdicción constitucional el conocimiento de los recursos contra las Normas Forales tributarias vascas, alcanzó su punto culminante en la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004, que vino a cuestionar la compatibilidad con la normativa europea de ayudas de Estado de la autonomía normativa de los Territorios Históricos en que se basa el régimen de Concierto Económico.

Aquella sentencia, inoportuna y desafortunada, hizo una aplicación inadecuada del Derecho de la Unión Europea al cuestionar que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea permitiera la existencia dentro de un Estado miembro de un régimen de descentralización política en materia tributaria como el que implica el Concierto Económico.

Tanto las instituciones vascas como la propia Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en representación del Gobierno de España, cuestionaron ante el Tribunal de Luxemburgo la doctrina del Tribunal Supremo y ello permitió que se analizara por parte de la más alta instancia judicial europea el régimen de Concierto Económico.

Tras la sentencia de 6 de septiembre de 2006 del propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) sobre el régimen fiscal de las Islas Azores, la Corte de Luxemburgo acuñó el concepto de autonomía total como elemento determinante de si las competencias tributarias de una región de un Estado miembro eran compatibles o no con el Derecho de la Unión Europea.

Este concepto de autonomía total se componía, a su vez, de un triple análisis de autonomía: la autonomía institucional, la autonomía de procedimiento y la autonomía económica, que se configuran a partir de entonces como los elementos definitorios del encaje europeo de los regímenes de descentralización política en materia fiscal de los Estados miembros.

Se dispone de autonomía institucional, en palabras del Tribunal de Luxemburgo, cuando, desde el punto de vista constitucional, la región cuente con un estatuto político y administrativo distinto del Gobierno central. En el caso de Euskadi, la disposición adicional primera de la Constitución, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco y el Concierto



la Corte de Luxemburgo acuñó el concepto de autonomía total como elemento determinante de si las competencias tributarias de una región de un Estado miembro eran compatibles o no con el Derecho de la

Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, las tres normas integrantes de lo que el Tribunal Constitucional ha denominado como el bloque de la constitucionalidad, garantizan el encaje constitucional del estatuto político y administrativo propio de las instituciones vascas.

Unión Europea

Se dispone de autonomía de procedimiento cuando las instituciones competentes de la región adoptan sus medidas tributarias sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido. En el caso de los territorios vascos, la autonomía normativa que reconocen el Estatuto de Autonomía y el Concierto Económico a las instituciones competentes de los mismos implica que desarrollan su proceso normativo sin injerencia alguna de ninguna otra institución, es decir, sin que pueda participar el Estado central en el proceso de adopción de esa normativa.

Y se dispone de autonomía económica cuando la región asume las consecuencias económicas de sus decisiones de política fiscal, es decir, cuando las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo nacional aplicable a las empresas localizadas en la región no se ven compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central. El sistema de riesgo unilateral en que consiste el Concierto Económico garantiza de manera clara que se cumple también el requisito de autonomía económica.

Concluye, por tanto, el Tribunal de Luxemburgo que cuando una entidad infraestatal es suficientemente autónoma, es decir, cuando dispone de autonomía institucional, de procedimiento y económica, desempeña un papel fundamental en la definición del entorno político y económico en el que operan las empresas. Ese papel fundamental es consecuencia de la autonomía y no un requisito previo de ésta, y por lo tanto, es lo que determina que el Derecho de la Unión Europea admita ese régimen de descentralización política.

Como decíamos, el Tribunal Supremo español, aplicando la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia mencionada, confirmó plena y definitivamente que los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco disponen de autonomía institucional, de autonomía de procedimiento y de autonomía económica y, por tanto, el régimen de Concierto Económico es plenamente compatible con el Derecho de la Unión Europea.

3º) Y por último, también hay que resaltar que la jurisprudencia ordinaria, tanto del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco como del Tribunal Supremo, dictada en los más de 30 años en que fueron los órganos competentes para resolver los recursos planteados por cualesquiera interesados contra las Normas Forales dictadas por las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos en el ejercicio de la autonomía normativa que implica el Concierto Económico, fue constante en el sentido de defender el encaje constitucional del Concierto Económico, así como de perfilar los contornos de las diferentes reglas de coordinación establecidas en el propio Concierto Económico, constatando reiteradamente la esencia paccionada del régimen de Concierto Económico y la imposibilidad de una alteración unilateral de los términos de la concertación por parte de ninguna de las dos Administraciones, pues el núcleo intangible de la foralidad se nuclea en torno a ese modelo de pacto y acuerdo entre las instituciones vascas y la Administración central del Estado.

Teniendo presentes las circunstancias expuestas del Concierto Económico, es evidente que podemos destacar las siguientes características principales del régimen y las consecuencias políticas y económicas de las mismas (seguimos en gran medida en este punto los elementos que han puesto de relieve el Lehendakari y la Presidenta de Navarra en el artículo de opinión publicado en diversos medios de comunicación a que hemos hecho referencia con anterioridad ya que compartimos el enfoque desde el que se resumen en él los principales elementos que caracterizan el régimen de Concierto Económico):

1º) El Concierto Económico articula un régimen de autonomía para los Territorios Históricos vascos en el que fundamentalmente les permite desarrollar una política fiscal propia y diferente a la del resto del Estado en el ámbito de la imposición directa (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre la Renta de No Residentes (parcialmente hasta que se implemente el acuerdo de investidura de Pedro Sánchez firmado en noviembre pasado entre el PNV y el PSOE y del que ya tuvimos ocasión de comentar sus líneas principales en esta misma publicación hace unos meses), Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones…) y en los impuestos municipales, así como en algunas figuras concretas de la imposición indirecta (transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados, tributos sobre el juego, ciertas modificaciones en otros impuestos como el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte…).

De esta forma, y dado que la política monetaria está centralizada en el Banco Central Europeo en el ámbito de la Unión Europea, y las políticas de gasto público son un elemento que incumbe a cualquier nivel institucional que disponga de competencias para diseñar y ejecutar los correspondientes servicios públicos, las instituciones vascas tienen a su disposición el restante instrumento de política fiscal que normalmente está a disposición exclusivamente de las Administraciones centrales de los Estados, puesto que los diferentes niveles de descentralización o federalismo fiscal no suelen permitir un nivel tan intenso de autonomía a las regiones.

De hecho, el modelo de Concierto Económico con los territorios forales vascos y el de Convenio Económico con la Comunidad Foral de Navarra implican que dentro del Estado español coexisten cinco sistemas tributarios generales y cinco Administraciones tributarias integrales, lo cual es un elemento único en el contexto internacional.



El Concierto Económico articula un régimen de autonomía para los Territorios Históricos vascos en el que fundamentalmente les permite desarrollar una política fiscal propia y diferente a la del resto del Estado

La capacidad política de influir en el entorno político y económico en el que operan las empresas y los particularidades que reconoce a las instituciones vascas el régimen de Concierto Económico les acerca bastante a la plena soberanía fiscal, teniendo presente además que los impuestos que el Concierto Económico configura como de normativa común (el Impuesto sobre el Valor Añadido, los Impuestos Especiales sobre alcohol, tabaco e hidrocarburos y algunos otros impuestos indirectos de menor importancia) son los impuestos que están sometidos a un elevado grado de armonización en el seno de la Unión Europea y en los que la mayor parte de sus elementos configuradores derivan de decisiones incorporadas a las Directivas aprobadas por el Consejo de la Unión.

Por tanto, las instituciones vascas disponen de una capacidad singular y diferencial para desarrollar una política fiscal propia y para adaptar, por tanto, el instrumento tributario a la idiosincrasia de cada uno de los territorios, disponiendo de un margen mayor para dinamizar la actividad económica, el crecimiento económico, y por ende, aumentar el bienestar de los ciudadanos y garantizar la sostenibilidad en el medio y largo plazo de nuestro estado del bienestar.

2º) El Concierto Económico reconoce a las Haciendas Forales de los tres Territorios Históricos vascos como Administraciones tributarias integrales, equiparables a las de cualquier Estado, puesto que los únicos elementos que les limitan en este sentido es su falta competencia para regular y exigir los tributos aduaneros y los que se establecen en la imposición indirecta sobre las importaciones, es decir, las entradas de bienes desde Estados terceros que no sean miembros de la Unión Europea, así como que en el plano de las relaciones internacionales con las Administraciones tributarias de otros Estados el canal que debe utilizarse es el de la Agencia Estatal de Administración Tributaria o el del Ministerio de Hacienda, precisamente porque los tratados internacionales en el ámbito tributario establecen el principio de un canal único de relación por cada Estado (lo que se conoce como Autoridad competente).

De esta forma las Haciendas Forales han construido unas Administraciones tributarias modernas, altamente informatizadas, pero también cercanas y volcadas en otorgar seguridad jurídica a los contribuyentes y a todos los operadores económicos, sin que ello suponga, sino todo lo contrario, una merma de su capacidad y eficacia en la gestión de los recursos públicos. Su apuesta decidida por mejorar la asistencia a los obligados tributarios en el cumplimiento de sus obligaciones y por luchar contra el fraude fiscal cometido por aquellos elementos más insolidarios ha configurado unas Administraciones tributarias que son reconocidas por su fiabilidad, seguridad, transparencia, agilidad y cercanía, lo que contribuye de manera destacada a complementar las medidas tributarias de política fiscal adoptadas para reforzar la actividad económica y aumentar la riqueza del país.

3º) La tercera característica del régimen de Concierto Económico, y la más relevante desde la perspectiva del análisis de autonomía total de Euskadi y la compatibilidad del régimen de Concierto Económico con el Derecho de la Unión Europea es la relativa al riesgo unilateral de las instituciones vascas respecto del resto del Estado, a la vez que asumen un riesgo compartido los tres niveles institucionales de Euskadi.

Como hemos comentado anteriormente, el régimen de Concierto Económico se caracteriza porque, por previsión estatutaria, las Haciendas Forales recaudan todos los impuestos que forman parte del sistema tributario estatal, a excepción de los gravámenes a la importación, y con esos recursos atienden con riesgo unilateral sus obligaciones con la Administración central del Estado (Cupo y otros flujos financieros) y con riesgo compartido se distribuyen entre los tres niveles institucionales de

Euskadi para atender el gasto público propio.

El Cupo al Estado se determina conforme a una metodología que se acuerda en la Comisión Mixta del Concierto Económico con una periodicidad quinquenal y se incorpora al ordenamiento jurídico por medio de una Ley de las Cortes Generales tramitada por el procedimiento que garantiza la preservación del núcleo intangible de la foralidad, determinándose el importe del Cupo exclusivamente en base a datos de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, con variables exógenas a los recursos obtenidos por las Haciendas Forales conforme al Concierto Económico.

Por lo tanto, el Cupo no tiene que ver con que las Haciendas Forales recauden más o menos, no se calcula como una parte alícuota de los recursos recaudados, sino que en el año base del quinquenio se calcula identificando en los Presupuestos Generales del Estado todas las partidas de gasto público que se corresponden con competencias no asumidas por las instituciones vascas, se toman los importes totales a nivel estatal que el Estado pretende gastar en esas competencias y que va a financiar con cargo a impuestos y se aplica el índice de imputación, fijado también cada 5 años en la metodología para la determinación del Cupo, que refleja el peso de Euskadi en el conjunto del Estado y que está establecido en el 6,24%, un porcentaje superior a lo que representa el PIB de Euskadi sobre el conjunto del Estado o la población vasca respecto a la del conjunto del Estado.



el Cupo no tiene que ver con que las Haciendas Forales recauden más o menos, no se calcula como una parte alícuota de los recursos recaudados

En los cuatro años siguientes del quinquenio no se reproduce el mismo cálculo, sino que se parte del cálculo del año base y se actualiza cada año en función de lo que evolucione en los Presupuestos Generales del Estado la previsión de ingresos por tributos concertados, excluidos los tributos cedidos en su totalidad a las Comunidades Autónomas de régimen común, correspondiente a ese ejercicio y los ingresos, debidamente homogeneizados, previstos por el Estado por los mismos conceptos tributarios en el año base del quinquenio.

Nuevamente vemos que la cuantía del Cupo no se calcula en función de ninguna variable que tenga que ver con la recaudación tributaria de las Haciendas Forales sino en función de variables exógenas a las mismas, en concreto, todas ellas relativas a la actividad financiera de la Administración del Estado en función de las previsiones incorporadas a los correspondientes Presupuestos Generales del Estado.

Las únicas previsiones de ajuste del Cupo tanto del año base como de los años siguientes del quinquenio son las que derivan de un traspaso o transferencia de competencias que modifique el montante de las competencias no asumidas por parte de Euskadi.

Por lo tanto, las instituciones vascas deben restar, en primer lugar, de los recursos obtenidos conforme al Concierto Económico el importe correspondiente al Cupo cuya variación de un ejercicio a otro perfectamente puede tener un sentido diferente al de la evolución de los ingresos tributarios de las instituciones vascas, lo que establece precisamente ese riesgo unilateral porque del dinero restante una vez satisfecho el Cupo es de lo que los tres niveles institucionales de Euskadi van a pagar sus servicios y gastos públicos, con lo que puede darse que una contracción en Euskadi de los ingresos tributarios no coincida con una merma de las previsiones de los Presupuestos Generales del Estado, lo que provocará una reducción adicional del importe disponible por parte de las instituciones vascas para atender los gastos públicos.

Obviamente los elementos que puedan implementar las Haciendas Forales para realizar una comparativamente mejor o peor gestión tributaria que la Administración central de Estado supondrá un aliciente para disponer de mayores recursos con los que poder desarrollar más y mejores políticas públicas en Euskadi, con lo que vemos que otra de las características del modelo es que equipara la situación de las instituciones vascas a las de cualquier Estado soberano en este ámbito, al disponer del mayor nivel de responsabilidad fiscal posible, puesto que en ningún caso van a ser acreedoras a recibir las instituciones vascas transferencias desde la Administración central u otras regiones, excepto en la hipótesis en que su nivel de renta fuera inferior al 75% de la media del Estado, en cuyo caso podrían percibir cantidades del Fondo de Compensación Interterritorial, que es el instrumento de solidaridad interregional constitucionalmente regulado en nuestro ordenamiento, pero es una situación que no se ha dado nunca y que no es previsible tampoco que se dé.

4º) El régimen de Concierto Económico es un régimen solidario con el resto de Comunidades Autónomas del Estado por la

manera en la que están configuradas las relaciones financieras con el Estado, ya que se dan cuatro elementos acumulativos que inciden en esa dirección:

a) Por un lado, la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial, que es el instrumento previsto en la Constitución para reducir las diferencias económicas entre las diferentes regiones del Estado, se considera expresamente una competencia no asumida por Euskadi por lo que las instituciones vascas contribuyen a la financiación del mismo, cuya cuantía se determina unilateralmente por las Cortes Generales al aprobar los Presupuestos Generales del Estado, aportando el 6,24% de su importe a través del Cupo.

Hay que tener presente, como se ha dicho, que Euskadi aporta todos los años el 6,24% del importe del Fondo de Compensación Interterritorial y nunca en la historia ha tenido derecho a cobrar ningún importe del mismo.

b) De manera muy significativa también se considera competencia no asumida por Euskadi a los efectos de la determinación del Cupo a pagar al Estado el servicio de la Deuda Pública del Estado consignados en los Presupuestos Generales del Estado, que Euskadi también financia en el 6,24% de su importe, con lo que se da la circunstancia de que en los momentos económicos complejos, que son aquellos en los que el Estado se endeuda para poder financiar todo el gasto y la inversión pública, la contribución de Euskadi al conjunto del Estado aumenta porque los pagos correspondientes a la deuda crecen y Euskadi paga el 6,24% de los mismos.

De hecho, desde la crisis financiera de 2008 el Estado no solamente se ha endeudado para financiar sus propios gastos que no podía cubrir con los ingresos corrientes sino también para financiar a la gran mayoría de las Comunidades Autónomas de régimen común con instrumentos diversos como los Fondos de Liquidez Autonómica, que han sido una manera de financiar los gastos públicos de las Comunidades Autónomas sin que ellas se endeudaran en los mercados financieros sino con la Administración central del Estado, que a su vez, se ha tenido que endeudar en el mercado para financiar ese mayor endeudamiento autonómico, y cuyo coste también está pagando Euskadi al 6,24%, es decir, está pagando parte de la deuda de la mayoría de las demás Comunidades Autónomas de régimen común.

c) En este sentido, otro elemento de solidaridad que tiene el régimen de Concierto Económico es que las instituciones vascas no reciben financiación extraordinaria en épocas de crisis económica, como sí lo hacen las Comunidades Autónomas de régimen común, sino que asumen unilateralmente las consecuencias de la reducción de sus ingresos tributarios, dándose el caso además de que, según cómo financie la Administración central del Estado esas transferencias de recursos a las Comunidades Autónomas de régimen común, el Cupo a pagar por Euskadi aumenta, con lo que se produce una transferencia adicional de recursos en beneficio de las demás Comunidades Autónomas.

d) Y por último, hay que tener presente también que, conforme a la metodología establecida en la Ley de Cupo el índice de imputación, el 6,24%, es determinado básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos en relación con el Estado, pero también lo es que las magnitudes macroeconómicas ponen de manifiesto que Euskadi representa un porcentaje inferior a ese índice en relación con el conjunto del Estado, con lo que esa diferencia porcentual también supone una mayor traslación de recursos económicos a la Administración central del Estado que le debe servir para financiar gastos públicos en el resto de Comunidades Autónomas de régimen común.

No entraremos a analizar tampoco otro elemento que indirectamente puede tener esa misma repercusión ya que la territorialización de los gastos públicos realizados por la Administración central del Estado en competencias no asumidas por Euskadi puede y de hecho, normalmente, representa un porcentaje inferior a ese 6,24% que aporta Euskadi a la financiación del total estatal de esas partidas, lo que implica también que se está produciendo una aportación en beneficio de otras regiones.

5º) Desde otra perspectiva, el régimen de Concierto Económico no solamente despliega sus efectos en la vertiente de los ingresos tributarios sino en todo el ámbito financiero público vasco, incluyendo en este sentido, otros elementos de singular importancia desde nuestra inclusión en la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea, como son los relativos a las reglas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por ello, el Concierto Económico, en coordinación con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, prevé que sean los mecanismos bilaterales establecidos en el Concierto Económico, singular la Comisión Mixta, el foro en el que se acuerde la aplicación a las instituciones vascas de esa normativa estatal y europea, respetando con ello el núcleo intangible de la foralidad y su garantía institucional en los términos

establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Así, la Comisión Mixta del Concierto Económico es el foro competente para acordar los objetivos de déficit y deuda pública que corresponden a las instituciones vascas en el marco de las reglas fiscales europeas y de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

6º) Por último, el régimen de Concierto Económico resuelve de una manera específica cuestiones universales que hacen referencia a las reglas de relación entre distintas soberanías o jurisdicciones tributarias, máxime cuando se desarrollan en el contexto de un mercado único o una unidad superior en la que se respetan libertades de movimiento o circulación de los diferentes factores productivos. También incorpora mecanismos de resolución de controversias entre diferentes jurisdicciones que actúan sobre un mismo obligado tributario o un mismo grupo empresarial. O instrumentos como los relativos a los intercambios masivos de información sobre elementos económicos que afectan a contribuyentes sometidos a la otra jurisdicción, y a medios de coordinación entre las diferentes Administraciones tributarias para desarrollar con eficacia sus funciones. Por último, también incorpora soluciones de diálogo y de relación entre las diferentes Administraciones y obligaciones de acuerdo sobre elementos dinámicos del modelo, garantizando su plena adaptación a la evolución de los tiempos y de las circunstancias jurídicas, políticas, económicas o sociales.

En ese sentido es un ejemplo reconocido en el ámbito del federalismo fiscal y de hecho ha sido pionero el régimen de Concierto Económico en implementar soluciones a problemáticas que están abordándose en estos momentos en los foros internacionales o en las instituciones de la Unión Europea.

Todo esto es lo que singulariza al régimen de Concierto Económico y, por lo tanto, la presencia de estos elementos es la que permitirá determinar si otros enfoques de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común merecen o no el calificativo de concierto económico, sobre todo, porque me da la sensación de que, en muchas ocasiones, solamente se pone el foco en algún elemento aislado del modelo y no en el conjunto de los que lo configuran.

Pero, como decíamos al principio, hay que conocer la letra pequeña de la articulación de las modificaciones que puedan realizarse en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, o en el de algunas de ellas, para poder pronunciarnos con rigor sobre la naturaleza jurídica de lo que se pretenda establecer.

Notas

(1) Con el título de «Responsabilidad, solidaridad y riesgo en la financiación de nuestro Autogobierno» publicaron ese artículo el domingo 22 de septiembre de 2024 en diversos medios de comunicación como los periódicos Deia y otras cabeceras del Grupo Noticias, Gara, Berria o La Vanguardia.

Ver Texto