

EL CONCIERTO ECONÓMICO Y LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO ENTRE MITO Y REALIDAD

Alberto LÓPEZ BASAGUREN
Universidad del País Vasco

SUMARIO: I. Introducción. II. El Concierto Económico y la unidad constitucional en el ámbito tributario. III. El Concierto Económico y su consolidación como sistema especial de exacción tributaria: de la transitoriedad al carácter indefinido. IV. Acerca de la naturaleza pactista del Concierto económico. V. La distribución de los recursos financieros entre Estado y Comunidad Autónoma: el sistema de Cupo.

I. INTRODUCCIÓN

El Concierto Económico ha venido siendo objeto, tradicionalmente, de interpretaciones diversas, incluso contrapuestas, en lo que hace referencia a su significado y finalidad. Estas interpretaciones contrapuestas han llegado, de una u otra forma, hasta la actualidad. Ello se debe a varios factores, que confluyen entre sí. Por una parte, desde su mismo origen y a lo largo de todo el periodo en que ha estado vigente, han concurrido diferentes pretensiones políticas en torno al significado del Concierto Económico, diferentes posiciones e intereses políticos. Por otra, el Concierto Económico ha conocido un proceso de evolución en el que, al fundamentar su significado, no siempre se ha puesto el énfasis en los mismos elementos o no siempre se han destacado los mismos aspectos o características del Concierto Económico. Esta evolución podría llevar a entender que la razón de ser y el objetivo mismo del sistema se había ido transformado a lo largo de su desarrollo. Pero, más allá de esa hipótesis, lo que se ha pretendido, especialmente en lo que se refiere a la *justificación* del Concierto Económico y a su *naturaleza*, ha sido demostrar *retroactivamente* el auténtico significado del Concierto Económico desde sus mismos orígenes, haciendo ver que cualquier otra interpretación no se correspondía con la realidad. Por encima de todo, se ha tratado de un proceso en el que una interpretación *ideológica* del Concierto Económico, políticamente interesada, ha pretendido explicar el significado y la naturaleza del Concierto Económico en unos términos que eran rotundamente desmentidos en el proceso real de establecimiento y configuración del sistema, pero que ha ido consiguiendo, aprovechando las diferentes coyunturas políticas, una aceptación crecientemente mayoritaria, hasta generalizarse y acabar repercutiendo efectivamente en la caracterización real del sistema, transformando su propia caracterización, al menos en lo que se refiere a algunos de sus elementos característicos. El análisis del significado y características del Concierto Económico en el sistema constitucional español en

el momento presente exige clarificar algunas cuestiones en torno al origen y evolución del sistema.

II. EL CONCIERTO ECONÓMICO Y LA UNIDAD CONSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO

El Concierto Económico nace, en lo que se refiere al País Vasco, en 1878, con el Real Decreto de 28 de febrero¹, como un sistema provisional, transitorio, cuya finalidad consiste, de forma clara y expresa, en integrar a las hasta entonces “provincias exentas” en la unidad constitucional de la Monarquía en el ámbito tributario. La pervivencia del sistema foral había tenido la consecuencia, entre otras, de eximir a las provincias vascongadas de la obligación de satisfacer los tributos establecidos por la Hacienda de la Monarquía. La abolición del sistema foral, finalmente, con la Ley de 21 de julio de 1876, abría ya, definitivamente, el camino a la integración de aquellas provincias en el sistema tributario español. Las condiciones para realizar esa integración no eran, en la época, ciertamente favorables. La reciente conclusión de la última guerra carlista, guerra civil de graves consecuencias en la sociedad vasca, aconsejaba a actuar con prudencia; pero, además, su condición de territorios exentos de la obligación de pagar los tributos hacía que se careciera de los instrumentos materiales indispensables para poder realizar la exacción de aquellos, como los catastros y las estadísticas. Unas y otras razones aconsejaban, por tanto, el establecimiento de un sistema especial de contribución que garantizara la contribución tributaria por estos territorios, aunque la exacción se dejase en manos de las Diputaciones provinciales, en el entendimiento de su mejor conocimiento del territorio y de la sociedad, lo que les permitiría ejecutar más eficazmente aquello para lo que la Hacienda general del Estado se encontraba incapacitada.

El establecimiento del Concierto Económico significa, por tanto, la extensión a las provincias vascongadas de la aplicación del sistema tributario vigente en todo el territorio del Estado, de forma que se impusiese, también en el ámbito tributario, la unidad constitucional de España. La extensión de la vigencia del sistema tributario a las provincias vascongadas es, tal y como se precisa en la Exposición de Motivos del Real Decreto, el instrumento para que “entrasen aquellas en el concierto económico” de España, del que se habían mantenido apartadas. Lo que exigía que “cuantas manifestaciones tributarias se consignasen en los presupuestos generales del Estado, y cuantos gravámenes pesasen sobre la propiedad, la

¹ Por lo que se refiere a Navarra, en desarrollo de la Ley de 25 de octubre de 1839, por la que se confirman los Fueros “sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía”, se había aprobado la Ley de 16 de agosto de 1841, modificatoria de los Fueros de Navarra, en la que se establecía un sistema similar.

industria y el comercio, afectasen de igual modo a los naturales de aquel país que al resto de los españoles”. El objetivo del Real Decreto es pues, expresamente, lograr que las provincias vascongadas contribuyan al sostenimiento de las cargas públicas “por todos conceptos y en idéntica proporción que las demás de la Monarquía”: las provincias vascongadas, “dentro ya del concierto económico, contribuirán al sostenimiento de las cargas públicas en igual proporción que las demás de España”.

Los textos fundacionales del Concierto Económico son muy clarificadores del significado y finalidad originarios del sistema. Por una parte, el Concierto Económico es un sistema provisional, transitorio, de exacción de los tributos en las provincias vascongadas, en el que la exacción de los tributos va a ser confiada a las Diputaciones provinciales. En cuanto sistema provisional, tiene una vigencia temporal limitada; el Real Decreto de 1878 fija su vigencia en ocho ejercicios económicos, por lo que el sistema provisional de exacción tributaria en las provincias vascongadas concluía en 1886. El sistema se asentaba sobre el objetivo de que la contribución en las provincias vascongadas fuese por todos y cada uno de los tributos vigentes en todo el Estado y en igual proporción a la realizada en los demás territorios. Y se trata de un sistema provisional establecido directamente por el Gobierno del Estado, a través de un Real Decreto, es decir, una norma reglamentaria, que es expresión de la voluntad única y exclusiva del propio Gobierno².

La finalidad del sistema provisional de exacción es incorporar a las provincias vascongadas al sistema económico español, es decir, al *concierto económico* de España. De esta referencia contenida en la Exposición de Motivos del R. D. de 1878 va a acabar tomando la denominación el sistema como tal. Pero, como puede comprobarse, con ello se quiere expresar, en la primera acepción del Diccionario de nuestra Academia, la incorporación al “buen orden y disposición de las cosas” vigente entonces en España; que, por otra parte, era la acepción en que, generalmente, se utilizaba durante el siglo XIX en Europa, en la que, en torno a los Congresos, se hablaba, precisamente, del “concierto europeo”, como orden europeo. Y esta es, sin duda, la primera gran transformación que se ha producido en torno al significado del Concierto Económico, hasta el punto de que, en la actualidad, de forma generalizada, se considera incontestable que la propia denominación de “Concierto Económico” significa que se trata de una sistema de pacto, de acuerdo entre dos partes igualmente determinantes; interpretación que, como se acaba de ver, no se encuentra en el

² El Gobierno estaba, para ello, oportunamente habilitado por la Ley de 21 de julio de 1876, abolutoria de los Fueros de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, en la que se precisaba que, si el Gobierno lo juzgaba oportuno, podía acordar, “con audiencia a las provincias, todas las reformas que se consideren oportunas en su antiguo régimen foral (...), (las) que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje” a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a las que hacía referencia la Ley.

texto fundacional.

La evolución que se ha ido produciendo durante todo el largo periodo temporal en que el sistema de Concierto Económico ha estado vigente, y que, en algunos aspectos, ha transformado de forma importante la propia caracterización del sistema de exacción tributaria en las provincias vascongadas, se ha caracterizado, sustancialmente, por la aceptación, cuando menos aparente, de la *comprensión* del sistema de exacción tributaria de la provincias vascongadas se ha sostenido por parte de sus representantes políticos, es decir, sobre el significado y finalidad del Concierto Económico, lo que, de una forma u otra, ha acabado repercutiendo en su propia configuración. Este proceso no es privativo de las provincias vascongadas sino que se produce, aún antes y, probablemente, de forma más firme, en relación con Navarra. Y es posible por el conveniente aprovechamiento de la coyuntura política española por parte de los representantes de las Diputaciones provinciales, y, muy especialmente, por su capacidad de ser apoyo importante, incluso decisivo en ocasiones, de la mayoría de gobierno en cada momento, siempre sobre la base de un consenso prácticamente unánime entre los representantes políticos de la provincias –como en Navarra- sobre la defensa del sistema de Concierto, favorecido, sin duda, por sus efectos, al poner a su disposición un sistema privilegiado de obtención de recursos financieros.

En esta pretensión de lograr la aceptación de la interpretación o de la reconstrucción del Concierto Económico sostenida por los representantes provinciales, va a haber dos objetivos fundamentales. El primero de ellos, lograr que el Concierto dejase de ser un sistema provisional o transitorio y acabase aceptándose su consolidación como un sistema permanente; el segundo, que se fuese aceptando la idea de que el Concierto Económico era un sistema pactista. Uno y otro objetivo van a necesitar un largo y lento proceso de maduración, solo irán abriéndose camino lenta y limitadamente, pero irán consolidándose sólidamente, aunque en un equilibrio peculiar, como quiera que ello no significará, necesariamente, la superación de los elementos definidores del sistema.

III. LA CONSOLIDACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO COMO SISTEMA DEFINITIVO: LA SUPERACIÓN DE LA TRANSITORIEDAD

En lo que se refiere a la temporalidad o provisionalidad del sistema especial de exacción tributaria en las provincias vascongadas, el primer triunfo reside en la renovación que se realiza en 1887, un año después de haber finalizado el periodo de vigencia establecido en el R. D. de 1878. La incertidumbre sobre la renovación del sistema era muy grande en aquel momento y las negociaciones fueron difíciles, pero los representantes de las

Diputaciones provinciales lograron que aquella se aprobase por el Gobierno. A partir de ese momento, el Concierto Económico va a ser objeto de sucesivas renovaciones cada vez que concluía su periodo de vigencia, sin solución de continuidad, lo que va a ir consolidándolo como un sistema permanente. En todas las renovaciones del Concierto Económico se mantiene inalterable, sin embargo, un límite temporal a su vigencia, lo que viene a reafirmar esa idea fundacional de temporalidad del sistema; y en los momentos en que la vigencia del sistema está cercana a su conclusión, la incertidumbre va a volver a aparecer y las negociaciones para su renovación van a ser, la mayor parte de las veces, ciertamente arduas. Pero a medida que el Concierto Económico se sigue renovando, va consolidándose como sistema especial de exacción tributaria en las provincias vascongadas, dificultando cada vez más su desaparición, integrando a aquellas en el sistema común de exacción tributaria.

Incluso en los momentos históricos de profundas transformaciones políticas, en los que el sistema de Concierto Económico podía jugarse su destino, por unas u otras razones, consiguió pervivir. Porque el Concierto Económico logró sobrevivir tanto a la proclamación de la Segunda República, como a la instauración del régimen franquista como a la restauración de la democracia en 1978. Y en ello reside, sin duda, el gran éxito del Concierto Económico. En efecto, al ser proclamada la Segunda República se encontraba vigente el Quinto Concierto Económico, aprobado en 1925-1926, que tenía prevista una vigencia de veinticinco años. El sistema de Concierto Económico fue capaz de sobrevivir, incluso, a la instauración del régimen franquista, con la que, si bien, por medio del Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, se procedió a la supresión del Concierto Económico para Guipúzcoa y Vizcaya, se confirmaba, sin embargo, para Álava, manteniéndolo vigente. Y no solo se mantuvo vigente hasta la expiración del periodo de veinticinco años en que se había establecido su vigencia, sino que será objeto de renovación por medio del Decreto de 29 de febrero de 1952, estableciéndose, nuevamente, un periodo de vigencia de veinticinco años, siendo seguido de un nuevo Concierto Económico, al concluir la vigencia de éste, aprobado por Real Decreto de 26 de noviembre de 1976, enlazando, así, con la nueva situación política en España, en los prolegómenos de la reinstauración de la democracia y la aprobación de la nueva Constitución. Nueva situación política en la que el sistema de Concierto Económico va a ser incorporado al propio Estatuto de Autonomía del País Vasco, que será proclamado en 1979.

En este nuevo contexto político se producirá lo que se puede catalogar de consolidación definitiva del Concierto Económico como sistema particular de exacción tributaria en el País Vasco. Consolidación, por una parte, y antes que nada, por su recepción en el propio Estatuto de Autonomía; y, en segundo lugar, porque acabará eliminándose la determinación de un

periodo temporal limitado de vigencia. En el marco de la recepción del sistema en el Estatuto de Autonomía, se aprobará por las Cortes Generales la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que será objeto de varias modificaciones para adecuarla, entre otros, al establecimiento de nuevos tributos –como el IVA-. En esta Ley se establece, nuevamente, una duración temporal del Concierto, de veinte años, hasta el 31 de diciembre de 2001. Pero a la conclusión de este periodo se aprobará la nueva Ley de Concierto Económico, Ley 12/2002, de 23 de mayo, en la que, tal y como se precisa en su Exposición de Motivos, “se confiere (...) al Concierto Económico un carácter indefinido, con el objeto de insertarlo en un marco estable que garantice su continuidad”. Y, por primera vez, la norma que establece la existencia del sistema de Concierto Económico no establece un periodo de vigencia limitado del mismo. De esta forma, se cierra el círculo en lo que se refiere a la consolidación del sistema de Concierto Económico, poniendo fin a su consideración como un sistema temporal y, aún más, como un sistema transitorio.

IV. ACERCA DE LA NATURALEZA PACTISTA DEL CONCIERTO ECONÓMICO

A lo largo de este proceso se ha ido consolidando, igualmente, la idea pactista que subyacería al Concierto Económico, en sí mismo, por su propia naturaleza. Es cierto que ya desde la Ley de 21 de julio de 1876 se hace referencia a la participación de los representantes provinciales en el proceso de determinación de las características del sistema especial de exacción tributaria en el País Vasco, el establecer que, si el Gobierno juzgase oportuno hacer las necesarias reformas en el régimen foral, lo haría “con audiencia de las provincias”. Y así se hace de cara a lo que será el R. D. de 28 de febrero de 1878. Todas las renovaciones del Concierto Económico han estado siempre rodeadas de importantes negociaciones políticas, muy arduas l mayor parte de las veces, tal y como se ha señalado. Pero la formalización jurídica del Concierto Económico siempre se había realizado a través de una decisión del Gobierno, a través de Decreto u ocasionalmente por el legislador estatal a través de la Ley de Presupuestos. Porque una cosa es el proceso político que subyace y otra la formalización jurídica. Y, sobre todo, porque las negociaciones políticas entre representantes provinciales y Gobierno no habían consistido nunca, realmente, en ejercicio conjunto de una competencia que requiriera un acuerdo conjunto, sino, más bien, un proceso a través del que los representantes provinciales trataban de convencer al Gobierno de la conveniencia de mantenimiento de un sistema en el que se ponía encima de la mesa las cuantías económicas, los cupos, que las Diputaciones estaban en condiciones de poder garantizar, satisfaciendo las

pretensiones del Gobierno. Esto es algo habitual en el proceso político, pero sin más trascendencia en el ámbito jurídico. Entre nosotros, sin embargo, se ha pretendido que ello afectaba a la propia naturaleza de la norma por la que se establece y regula el sistema de Concierto Económico, hasta el punto de configurarse como una norma que exige el previo acuerdo entre las dos partes, el Estado y el País Vasco.

Esto no ha sido así en el proceso histórico de las sucesivas renovaciones del Concierto Económico, en las que, por su propia naturaleza, existía la incertidumbre sobre la propia renovación, que dependía de la voluntad en tal sentido del Gobierno. Aunque es una incertidumbre que, con el transcurrir del tiempo y la progresiva consolidación de la percepción del sistema como un sistema consolidado, fue disminuyendo, pero sin desaparecer su naturaleza de decisión del Gobierno, con independencia de cual fuese el proceso político a través del que aquél llegase al convencimiento de la conveniencia de la renovación. En el Estatuto de Autonomía vigente (art. 41), ciertamente, se hace referencia a la existencia de una Comisión Mixta, cuya función consiste en la determinación o señalamiento del Cupo que debe pagar el País Vasco al Estado. Hay que recordar que, tradicionalmente, el Concierto Económico contenía, directamente, los cupos que por cada tributo correspondía pagar a cada una de las Diputaciones provinciales, pues en ello consistía, fundamentalmente, el Concierto. Y, en este sentido, el Estatuto de Autonomía, al referirse a la Comisión Mixta, precisa que el cupo “así acordado se aprobará por Ley, con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto”. Se está intentando materializar, así, un procedimiento que exigiría el pacto en la determinación del Cupo entre las dos partes, Gobierno y Comunidad Autónoma, pretendiendo prefigurar de forma condicionante la propia Ley de determinación del Cupo, aunque se trata de una norma cuya aprobación corresponde a las Cortes Generales. Y, por lo demás, el Estatuto de Autonomía se refiere a la determinación del Cupo, no a la aprobación –y regulación– del Concierto Económico, en sí mismo.

A pesar de ello, en la tramitación del Proyecto de Ley del Concierto Económico de 1981 se asumieron los presupuestos de la teoría pactista hasta el punto de que se configuró como Ley de artículo único, en la que el texto articulado del Concierto Económico aparecía como Anexo a la misma, por lo que parece que a las Cortes solo les quedaba la capacidad de aprobar o rechazar, en su integridad el Proyecto, sin capacidad de introducir enmiendas en el articulado contenido en el Anexo; y así fue como, efectivamente, se tramitó y aprobó la Ley. No existía norma alguna en la que se precisase que el Concierto Económico debí aprobarse de acuerdo con un procedimiento similar. Se realizó, sin embargo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 150 del Reglamento del Congreso –y correspondiente artículo 129 del Reglamento

del Senado-, relativo a la tramitación de los proyectos de Ley de “lectura única”, en el que se establece que cuando “la naturaleza” del proyecto “lo aconseje”, o su simplicidad de formulación lo permita, “el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única”. Parece evidente que las Cámaras consideraron que era la “naturaleza” de la Ley de Concierto Económico la que justificaba su tramitación de acuerdo con el procedimiento señalado. Pero ello dejaba la decisión, en todo caso, en manos de las mismas Cámaras. Por ello, en la propia Ley del Concierto de 1981, se establece en el número 1 de la Disposición Adicional Segunda que cualquier modificación del Concierto “se hará por el mismo procedimiento seguido para su implantación”. Con ello, ciertamente, se intenta consolidar un procedimiento pactista de aprobación de la Ley del Concierto Económico, cerrando el círculo de la aceptación de la naturaleza pactista del Concierto Económico. Con lo que se trataba de establecer, de forma ya definitiva, la interpretación que de siempre habían perseguido los representantes de las provincias, pero que nunca había llegado a ser explícita y formalmente aceptada ni confirmada como tal, con independencia de la características del proceso político que hubiese estado en la base de la aprobación del Concierto Económico o de su renovación, en cada momento, logrando, así, hacer pasar como exigencia de la propia naturaleza del Concierto Económico lo que no era sino una pretensión de parte que no solo no había sido confirmada en el proceso histórico real, sino incluso, cuando menos en ocasiones, radicalmente desmentida. De esta forma, la nueva democracia española, sin embargo, acabó por aceptar la interpretación pactista que durante tantos años se había perseguido.

La asunción de la naturaleza pactista del Concierto Económico y, por tanto, de su propia aprobación, llega a su extremo en la Ley 12/2002, por la que se aprueba el nuevo Concierto Económico. En efecto, además de haberse seguido el mismo procedimiento para su aprobación parlamentaria que el que se siguió con la Ley de 1981, en la nueva Ley se incorpora la regulación de la Comisión Mixta, que estaba ausente en la Ley de 1981. En efecto, en los artículos 61 y 62 se establece la constitución de la “Comisión Mixta del Concierto Económico”, inexistente legalmente hasta este momento³, precisando que sus acuerdos deberán adoptarse por unanimidad de todos sus miembros y atribuyéndole la competencia para “acordar la modificaciones del Concierto Económico”. Pero se trata de la Comisión Mixta del Cupo, pues se le atribuye, igualmente, la competencia para “acordar la

³ Es de destacar, y ello me parece muy significativo, que en el Estatuto de Autonomía no se hace ninguna referencia a esta Comisión Mixta -mientras que sí se establece la existencia de una Comisión Mixta del Cupo-, ni tan siquiera cuando en la Disposición Transitoria Octava se hace referencia al primer Concierto Económico “que se celebre con posterioridad a la aprobación del presente Estatuto”, a los efectos de vincularlo con el entonces vigente Concierto Económico para Álava.

metodología para el señalamiento del cupo en cada quinquenio”. Con ello, por tanto, lo que se ha hecho es ampliar las competencias de la Comisión del Cupo prevista en el Estatuto de Autonomía, atribuyéndole más amplias competencias, y configurándola como una Comisión Mixta de carácter general en materia de Concierto, con competencia para intervenir en el procedimiento de modificación del Concierto, consolidando, así, la caracterización pactista del procedimiento de elaboración del Concierto Económico. Pero con ello, se va más allá de la regulación contenida en el Estatuto y de la propia caracterización que, hasta la aprobación de la Ley de 1981, había caracterizado al procedimiento formal de aprobación del Concierto Económico. Y finalmente, la nueva Ley de Concierto reitera, en el número 1 de la Disposición Adicional Segunda la exigencia ya contenida en la Ley de 1981, según la cual cualquier modificación del Concierto Económico deberá hacerse por el mismo procedimiento seguido para su aprobación.

La idea pactista del Concierto Económico se intenta reforzar, por otra parte, en la cuestión relativa a la solución de controversias en relación a su aplicación, al ejercicio de las competencias en materia tributaria allí establecidas. En efecto, ya en la Ley de 1981, siguiendo un esquema similar al recogido en el artículo 39 del Estatuto de autonomía al establecer la Comisión Arbitral, como órgano de resolución de los conflictos de competencia entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos, se establecía la existencia de un órgano, la denominada Junta Arbitral, de composición mixta y paritaria, y presidida por un Magistrado del Tribunal Supremo, a la que se encomienda la resolución de determinados “conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre éstas y la Administración de cualquier otra Comunidad Autónoma” (art. 39.1, primer párrafo)⁴, así como entender de los conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del presente Concierto Económico a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales” (art. 39.1, segundo párrafo). Deudora, sin duda, de la misma pretensión que subyace a la creación de la Comisión Arbitral por el Estatuto de Autonomía (art. 39), para la resolución de los conflictos de competencia entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y sus Territorios Históricos, pretende reforzar la idea pactista y bilateralista que tradicionalmente se había pretendido instaurar por parte de los representantes provinciales, tarea ahora asumida, igualmente y de forma simultánea, por los representantes de la Comunidad Autónoma. Idea que, sin duda, queda reforzada al estar presidida por un

⁴ La competencia de la Junta Arbitral versa sobre los conflictos en relación con la exacción de los tributos concertados, como la determinación de la residencia habitual de las personas físicas, del domicilio fiscal y de la cifra relativa de negocios de las personas jurídicas y de la fijación de las proporciones correspondientes al IVA atribuibles a las distintas Administraciones competentes.

Magistrado del Tribunal Supremo, que aportaría un carácter de neutralidad *supra partes*. Y, ciertamente, se trata de una regulación que la nueva Ley de Concierto Económico, de 2002, ha reiterado en términos prácticamente idénticos (arts. 65 y ss.).

Y esa idea pactista llegaba a su máxima expresión en la propia formalización de la aprobación del cupo, para la que la Ley del Concierto Económico de 1981 establecía que el cupo correspondiente a cada anualidad, durante el quinquenio de vigencia de la Ley del Cupo, actualizado por la Comisión Mixta en aplicación de la metodología dispuesta en aquella Ley, “se aprobará por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda, y por los órganos competentes del País Vasco” (art. 48.2). Esta regulación, que ya no ha sido recogida en la Ley del Concierto Económico de 2002, sería, sin duda, una expresión insuperable del pactismo subyacente a la determinación del Cupo, en la medida en que debe ser aprobado tanto por el Gobierno del Estado como por el de los órganos del País Vasco.

V. LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS ENTRE ESTADO Y COMUNIDAD AUTÓNOMA: EL SISTEMA DE CUPO

El Concierto Económico, desde su mismo origen, se caracteriza por atribuir a las Diputaciones provinciales la exacción correspondiente a la mayor parte de los tributos vigentes en el sistema tributario del Estado, reservando, sin embargo, a la Hacienda estatal la directa exacción de algunos tributos. El Estatuto de Autonomía va a seguir esta misma orientación, atribuyendo la exacción de todos los tributos a las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos, “salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales” (art. 41.2,b). La Ley de Concierto Económico de 1981 reitera esta misma excepción establecida en el estatuto, aunque con el añadido de la referencia a “la imposición sobre alcoholes” (art. 2.2).

El sistema tributario español ha sido objeto de importantes modificaciones desde el momento en que se aprobaron el Estatuto de Autonomía y la primera Ley de Concierto Económico, lo que ha repercutido en la propia delimitación del ámbito de competencia de los Territorios Históricos para la exacción de los tributos. Se trata de modificaciones de gran importancia. La incorporación de España a la CE, ahora UE, ha limitado poderosamente la repercusión de las rentas de aduanas, en la medida en que no existen aranceles interiores entre los países miembros de aquella, con quienes se producen la mayor parte de los intercambios comerciales. Por otra parte, en el mismo contexto, la evolución de la integración comunitaria ha supuesto la práctica desaparición de los monopolios fiscales, como, muy destacadamente,

los relativos a la venta de hidrocarburos. Y, finalmente, se ha incorporado a nuestro sistema tributario un nuevo impuesto, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). La repercusión de estas modificaciones del sistema tributario en el sistema de Concierto Económico ha supuesto la ampliación del ámbito de los “tributos concertados”, es decir, de los tributos cuya exacción corresponde a las Diputaciones forales de los Territorios Históricos, profundizando, aún más, el carácter excepcional de los tributos cuya exacción se reserva a la Hacienda estatal. De tal forma que, en la actualidad, únicamente la exacción de la renta de aduanas, en los limitados términos materiales impuestos por nuestra pertenencia a la UE, se mantiene como competencia directamente ejercida por la Hacienda general del Estado, con lo que se ha acabado imponiendo, de forma prácticamente absoluta, la regla general de que la exacción de los tributos en el País Vasco es realizada, salvo excepción marginal, por las Haciendas forales de los Territorios Históricos. Son, por tanto, las Diputaciones forales las que realizan la exacción de la práctica totalidad de los tributos, las que, en consecuencia, recaudan la práctica totalidad de los recursos financieros de origen tributario, estando obligados a aportar a la Hacienda general del Estado un “cupos” o cantidad económica imputable a los diferentes tributos recaudados en el País Vasco.

Pero en este campo se han producido transformaciones de importancia en relación con lo que ha sido, tanto en la regulación formal como en la práctica real, la tradición del sistema de Concierto Económico.

Históricamente, desde el origen del sistema y a lo largo de toda su vigencia hasta la instauración del nuevo sistema constitucional y la aprobación del Estatuto de Autonomía, el Concierto Económico ha consistido siempre en la determinación de esos cupos para cada uno de los tributos concertados. Si, como hemos visto, el objetivo del establecimiento del Concierto Económico consistió, inicialmente, en conseguir que las provincias vascongadas contribuyesen en el ámbito tributario “por todos conceptos y en idéntica proporción que las demás de la Monarquía”, tal y como precisaba el R. D. de 28 de febrero de 1878, el Gobierno establecía las cuantías o “cupos” que corresponderían a cada una de las provincias por cada uno de los tributos que eran objeto de atribución para su exacción a las Diputaciones. Hay que tener en cuenta que en la época era habitual la determinación para cada provincia de los cupos de la contribución (E. ALONSO OLEA), por lo que en el Concierto Económico no hay, desde ese punto de vista, una diferencia trascendental respecto a las pautas de funcionamiento en el ámbito del régimen común. Es su pervivencia en el seno del Concierto Económico, desaparecida ya como pauta de actuación en la recaudación tributaria en la Hacienda General del Estado, lo que la hace, en estos momentos, llamativa o sorprendente. Una vez que en el Concierto Económico se fijaban los cupos para cada impuesto, la Hacienda general del

Estado se desentendía, prácticamente, de la forma en que las Diputaciones obtenían los recursos financieros que tenían que aportar como “cupos” por los diferentes impuestos. Pero también aquí hay que tener en cuenta las circunstancias históricas y el contexto de la práctica en las demás provincias; pues son estas circunstancias y este contexto las que permiten explicar la “libertad” que, de hecho, tenían las Diputaciones para obtener los recursos que debían aportar como “cupos”. Pero, me parece necesario insistir, se trataba de una mera situación de hecho, comprensible en el contexto histórico en el que se produce.

En este ámbito, sin embargo, la aprobación del nuevo Concierto Económico tras la proclamación de la Constitución y la aprobación del Estatuto de Autonomía, va a provocar una de las más profundas transformaciones de los elementos que configuraban tradicionalmente el sistema. Porque van a desaparecer los “cupos” correspondientes a cada uno de los tributos concertados –por utilizar la terminología actual- y se va a establecer un “cupo” global. Y la determinación de la cuantía de este “cupo” global no va a realizarse ya, como ocurría tradicionalmente, para cada uno de los tributos objeto de exacción por parte de las Diputaciones forales, sobre la base del cálculo de lo que correspondería contribuir aplicando la misma proporción de contribución que en las demás provincias por los mismos conceptos.

En la Ley del Concierto Económico aparecen reflejados los diferentes tributos que son objeto del Concierto, los “tributos concertados”. Los tributos son, por tanto, los mismos que integran el sistema tributario español. En el País Vasco, así, no existe un sistema tributario propio, diferenciado, en contra de lo que tópicamente se suele repetir por quienes han interiorizado más profundamente la lectura mítica del Concierto Económico. Cuestión distinta es la relativa a las potestades normativas que correspondan a los Territorios Históricos en relación con los tributos concertados, o con algunos de ellos, en el sistema del Concierto Económico, cuestión que no es objeto de estas páginas. En el País Vasco se contribuye, por tanto, “por los mismos conceptos” que en el resto del territorio del Estado, tal y como se perseguía desde los orígenes mismos del sistema. Pero lo que ha cambiado profundamente es la determinación del “cupo”. El Estatuto de Autonomía establece, en este sentido, que el País Vasco aportará al Estado un “cupo” que se entregará “como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma”, cuyo “señalamiento” se realizará, tal y como ya se ha señalado, por una Comisión Mixta, cuyo acuerdo “se aprobará por Ley” (art. 41.2). La Ley del Concierto Económico, tanto la de 1981 como la de 2002, que recogen una regulación coincidente, establece, tras reiterar la regulación contenida en el Estatuto de Autonomía, que la metodología de señalamiento del cupo “se determinará cada cinco años mediante ley votada por las Cortes Generales, previo acuerdo de la Comisión Mixta”, que a

partir de la Ley de 2002 ya no es “Comisión Mixta del Cupo” sino “Comisión Mixta del Concierto”. Dado que el cupo debe ser la contribución del País Vasco por las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma, la Ley del Concierto Económico precisa que deben considerarse como tales las que correspondan a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por aquella. Y su importe se determinará deduciendo del total de gastos del Presupuesto del Estado “la asignación presupuestaria íntegra que a nivel estatal, corresponda a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma” (art. 52)⁵. A las cuantías así determinadas tanto en relación a las “cargas no asumidas”, como a los “ajustes” y a las “compensaciones” habría que aplicarles lo que la Ley del Concierto Económico denomina los “índices de imputación”, es decir, la parte imputable al País vasco, que de acuerdo con lo dispuesto en aquella Ley, “se determinarán básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos”; índices que deberán ser señalados en la Ley del Cupo⁶.

La Ley del Concierto Económico de 1981 estableció un cupo provisional para ese primer ejercicio anual⁷, calculándose que las cargas del Estado no asumidas por la CA ascendían a algo más de un millón ochocientos mil millones de pesetas, fijándose el cupo global inicial de poco menos de ciento diecisiete mil millones de pesetas. Esta cantidad representaba poco más de un 6’29 %. Tras aplicarle “compensaciones”, que también aparecen establecidas por referencia a cantidad determinada, el cupo líquido quedó establecido en alrededor de treinta y ocho mil quinientos millones de pesetas para ese ejercicio. La Ley del Concierto Económico establecía que la Comisión Mixta debía elevar el primer proyecto de Ley del Cupo antes del 1 de julio de 1981, pero se preveía que, en caso de que no sucediese así, se aplicaría un cupo provisional en aplicación de los mismos criterios utilizados para el establecimiento del cupo para 1981.

La Ley del Cupo no se aprobó, sin embargo, hasta 1988. En diciembre de ese año se aprobaron, en la misma fecha, dos Leyes del Cupo, tanto la que aprobaba la metodología para la determinación del Cupo para el periodo 1982-1986, como la correspondiente al periodo 1987-1991⁸. En la primera Ley del Cupo se declaró definitiva la metodología seguida para el

⁵ Se consideran, a estos efectos, cargas no asumidas por la CA las cantidades asignadas al Fondo de Compensación Interterritorial, las transferencias o subvenciones del Estado a Entes públicos cuando sus competencias no estén asumidas por la CA y los intereses y cuots de amortización de las deudas del Estado (art. 52.3, Ley de 2002). Además, a esa cantidad se le aplicarán diversas compensaciones, como la parte imputable a los tributos no concertados, a los ingresos presupuestarios de naturaleza no tributaria o a la parte imputable del déficit, fundamentalmente (art. 56, Ley de 2002).

⁶ Cfr. art. 53 de la Ley 12/1981 (art. 57 de la Ley 12/2002).

⁷ Cfr. Ley 12/1981, Disposición Transitoria séptima.

⁸ Cfr. Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se prueba la metodología del cupo para el quinquenio 1982-1986 y Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se prueba la metodología del cupo para el quinquenio 1987-1991, ambas publicadas en el BOE n.º 314, de 31 de diciembre.

señalamiento de los cupos provisionales contenida en la Ley de Concierto Económico, con lo que se hicieron definitivos. Por su parte, en la segunda Ley del Cupo se fija, por primera vez, el índice de imputación, que queda establecido en el 6'24 %. Asimismo, se establece el denominado "índice de actualización", que es el cociente entre la previsión de ingresos por tributos concertados y los ingresos previstos por el Estado por los mismos conceptos. Este índice de actualización se aplicaría al cupo del año base en los sucesivos años del quinquenio, para actualizar la cuantía correspondiente a cada cupo anual. El cupo líquido del año base para este quinquenio pasa a establecerse en poco más de ciento un mil millones de pesetas.

A partir de este momento, y hasta la actualidad, el índice de imputación se ha mantenido inalterable en el 6'24 %, habiéndose reproducido los textos de las sucesivas Leyes del Cupo de forma inalterable, al menos en lo que ahora interesa aquí. Los cupos líquidos han ido evolucionando con un primer descenso significativo en el periodo 1992-1996, que quedó fijado en setenta y dos mil millones de pesetas, aproximadamente⁹, en el año base del quinquenio, pasando a ser de unos ciento catorce mil millones de pesetas para el periodo 1997-2001¹⁰, y en unos mil millones de euros (algo menos de ciento setenta mil millones de pesetas) para el año base del periodo 2002-2006¹¹.

Hay varias cuestiones en este proceso que parecen dignas de ser subrayadas. Por una parte, el desarrollo del proceso parece poner de manifiesto que, en torno al Cupo, se produce una auténtica negociación política, aunque pretenda presentarse como una decisión técnica. Ello resulta evidente en el periodo provisional y, cuando menos en lo que se refiere a los primeros ejercicios, parece comprensible por la novedad del sistema y la falta de datos y de experiencia práctica. Pero parece igualmente claro en la determinación del índice de imputación. Aunque la Ley del Concierto señala que se determinará básicamente en función de la renta, las sucesivas Leyes del Cupo no explicitan el cálculo de la renta relativa del País Vasco ni si se tienen en cuenta otros criterios para su determinación, pues en la Ley del Concierto se deja abierta la posibilidad a la utilización de otros criterios junto al de la renta. Pero, sobre todo, la consolidación en 1988 de los cupos provisionales, así como la inmutabilidad del índice de imputación en el 6'24 % a partir de ese año, a pesar de las variaciones que se han producido en el índice relativo de renta del País Vasco dentro del conjunto de España, pone de relieve que se trata, por encima de todo, de un acuerdo político.

Ciertamente, en el desarrollo histórico del Concierto siempre ha habido auténtica negociación política en la determinación de los cupos. Pero hay que tener en cuenta que, en el

⁹ Cfr. Ley 7/1993, de 16 de abril (BOE n.º 92, de 17 de abril).

¹⁰ Cfr. Ley 37/1997, de 4 de agosto (BOE n.º 186, de 5 de agosto).

¹¹ Cfr. Ley 13/2002, de 23 de mayo (BOE n.º 124, de 24 de mayo).

sistema tradicional de cupos, de lo que se discutía era de la proporción en que debía contribuirse en las provincias vascongadas. En el actual sistema de Concierto se trata, por el contrario, de valorar económicamente las competencias que ejerce el Estado en relación con el País Vasco. Como ello, sin embargo, se está determinando, a la inversa, la financiación de las competencias que corresponden al País Vasco. Y es en este contexto en el que la determinación del Cupo a través de un proceso de negociación política está convirtiéndose en un sistema ciertamente saneado de financiación de la CA, poniendo en manos de ésta recursos financieros en una cuantía muy superior a la que tienen a su disposición las demás Comunidades Autónomas. En este sentido, me parece que la prueba de fuego de la coherencia del sistema sería, sin duda, su aplicabilidad general, extendiéndolo a las demás Comunidades Autónomas. Parece, sin embargo, que la generalización de un sistema similar al conjunto de las Comunidades Autónomas resultaría insostenible. Con ello, lo que se estaría poniendo de relieve sería que nos encontramos ante un sistema que, tal y como se ha configurado en la práctica, produce una financiación privilegiada de la CA del País Vasco –y también de Navarra-. Pero los problemas para esa imposibilidad de generalización del sistema se encuentran, sobre todo, en la determinación del Cupo, en la medida en que, probablemente, no sea razonable la utilización de la renta relativa como único criterio para su determinación, y en que el resultado obtenido en la determinación del índice de imputación no esté adecuadamente ajustado, habiendo sido negociado de forma, quizás, con excesiva laxitud.

El Concierto Económico, en sentido estricto, tiene una gran virtud como sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, en la medida en que premia la buena gestión tributaria. Pero debe asentarse sobre una adecuada aportación a la financiación de las competencias del Estado, de forma que establezca un sistema equitativo de aportación de los diferentes territorios. Y, simultáneamente, debe suponer la adecuada financiación de las competencias de las Comunidades Autónomas, siempre teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal de cada una de ellas. Pero parece ser éste el *test* que difícilmente supera el sistema de Concierto Económico a la vista de los Cupos que se han venido estableciendo durante estos años, desde que se estableció, con el reconocimiento de la autonomía en el nuevo sistema constitucional, el nuevo sistema de Concierto Económico.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO OLEA, Eduardo J.: *El Concierto económico (1878-1937). Orígenes y formación de un derecho histórico*, IVAP, Oñate, 1995
- «Manual de negociación del Concierto Económico», en *Reflexiones en torno a la renovación del Concierto Económico vasco*, Bilbao, 2003
- CEBRIAN APAOLAZA, Lierni: *Los recursos de la Hacienda General del País Vasco: análisis tributario*, IVAP, Oñate, 1994
- CORCUERA ATIENZA, Javier: *Política y Derecho en la construcción de la autonomía vasca*, CEC, Madrid, 1991
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *Los derechos históricos de los Territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración foral vasca*, Cívitas, Madrid, 1985
- GIMENEZ-REYNA RODRIGUEZ, Enrique: «Comentarios sobre el Concierto Económico con el País Vasco», en *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, nº. 38, 1983
- LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, José Luís y LAMBARRI GÓMEZ, Carlos: *El Concierto Económico*, IVAP, Oñate, 1992
- LASALLE RIERA, Juan A.: «El régimen financiero y tributario de Alava», en *Documentación Administrativa*, nº. 181, 1979
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «Las Comisiones Arbitrales», en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. IV, IVAP, Oñate, 1991
- MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo: «Fueros y Concierptos económicos», en *Documentación Administrativa*, nº. 181, 1979
- MEDINA GUERRERO, Manuel: *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, IVAP, Oñate, 1991
- MINA APAT, M.^a Cruz: *Fueros y Revolución liberal en Navarra*, Alianza, Madrid, 1981
- «Historia y política: las vicisitudes de una Ley», en AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba y URKIJO GOITIA, José Ramón (eds.): *150 años del Convenio de Vergara y de la Ley de 25.X.1839*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1991
- PÉREZ ARRAIZ, Javier: *El Concierto económico: evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca*, IVAP, Oñate, 1994
- TENA PIAZUELO, Vitelio: «Derechos históricos y autonomía financiera: los territorios forales como especialidades en el sistema de financiación autonómica», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 42, 1994
- THEOTONIO CÁCERES, Vicente: «Problemática de los Concierptos económicos tras la aprobación del Estatuto de Guernica», en *I Jornadas de estudios socio-económicos*

ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN

de las Comunidades Autónomas, Junta de Andalucía, Granada, 1981

ZUBIRI, Ignacio: *El sistema de Concierto Económico en el contexto de la Unión Europea*,
Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao, 2000