

Consideraciones en torno al Concierto Económico Vasco

(Considerations on the Basque Economic
Settlement)

Jover, Pascual

Caja Vital Kutxa

Postas 13-15

01004 Vitoria-Gasteiz

BIBLID [1138-8552 (2002), 18; 325-337]

El Concierto es un elemento clave de la autonomía vasca. La supresión del mismo sería una ficción política que ni desde el punto de vista funcional ni político sería entendible. No es posible concebir al Estatuto sin el Concierto. Se trata de un sistema pactado, un elemento fundamental que, más allá de un sistema de descentralización, se produce una sustitución de la Hacienda del Estado por las Haciendas Forales. Los Territorios Forales tienen competencia para regular su propio sistema tributario que no tiene porque ser idéntico al del Estado. Por último, establece un sistema de autonomía y de responsabilidad fiscal. Es necesario realizar un esfuerzo para explicar el Concierto Económico en la Unión Europea.

Palabras Clave: Concierto económico. Tributos. Fiscal. Cupo. Unión Europea.

Kontzertua giltzarria dugu euskal autonomian. Kontzertua deuseztea fikzio politikoa litzateke, ezin ulertuzkoa, ez ikusmolde funtzionaltik ez eta ikusmolde politikotik ere. Kontzerturik gabe ezin ulertuzkoa da Estatutua. Itunduriko sistema da, funtsezko elementu bat da, zeren eta, horren bidez, deszentralizazio sistema batek haratago, Foru Ogasunek Estatuaren Ogasuna ordezkatzeko baitute. Foru Lurraldeek beren zerga sistema berezia dute, eta ez du zertaz Estatuaren naren berdina izan behar. Azkenik, autonomia eta erantzukizun fiskaleko sistema da. Ahaleginak egin behar Europako Batasuneko Kontzertu Ekonomikoa azaltzeko.

Giltza-Hitzak: Kontzertu ekonomikoa. Zergak. Fiskala. Kupa. Europako Batasuna.

L'Accord est un élément clé de l'autonomie basque. La suppression de cet Accord serait une fiction politique qui ne serait compréhensible ni du point de vue fonctionnel, ni du point de vue politique. Il n'est pas possible de concevoir le Statut sans l'Accord. Il s'agit d'un système pactisé, un élément fondamental qui, au-delà d'un système de décentralisation, se produit une substitution des Finances de l'Etat pour les Finances Forales. Les Territoires "Forales" ont la compétence de réglementer leur propre système tributaire qui n'a pas besoin d'être identique à celui de l'Etat. Enfin, il établit un système d'autonomie et de responsabilité fiscale. Il est nécessaire de réaliser un effort pour expliquer l'Accord Economique dans l'Union Européenne.

Mots Clés: Accord économique. Impôts. Fiscal. Contingent. Union Européenne.

Por razones que creo no escapan al alcance de ninguno de los presentes, resulta especialmente delicado realizar unas consideraciones sobre el Concierto Económico en estos momentos y más aún ante este auditorio.

La presencia en el mismo de los máximos responsables de las Administraciones Autonómica y Foral de Alava en la materia, la fecha en que nos encontramos, con unas elecciones convocadas, en un momento en que está abierta la negociación sobre la renovación de dicho Concierto, y con manifestación como han sido testigo éstas de muy diversas opiniones en relación, tanto sobre el contenido del propio concierto económico como sobre su duración y otros aspectos formales del mismo.

No obstante lo anterior, voy a intentar realizar una serie de consideraciones de carácter puramente personal, aunque compartidas, sin embargo, con una gran parte de quienes han dedicado sus esfuerzos y trabajos a la cuestión como han sido nuestras las jornadas desarrolladas, con la única intención de que puedan servir como elementos de reflexión sobre uno de los pilares fundamentales de nuestra autonomía ya que no debemos olvidar que los aspectos económicos son el primer elemento necesario para el ejercicio del resto de las competencias autonómicas y consiguientemente del Estatuto Autonómico engarzado en el entramado constitucional.

Voy a tratar la cuestión de la manera lo más sucinta posible partiendo de los planteamientos estatutarios sobre el Concierto en desarrollo de lo que dispone la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española. Procederé después a realizar una valoración sobre el contenido y las características del Concierto Económico vigente desde 1981 y del proceso de su desarrollo y aplicación, para expresar a continuación aquéllos problemas que por exigencias internas, nacionales e internacionales, fundamentalmente comunitarias, convendría tener en cuenta en el futuro inmediato, en la negociación del próximo Concierto.

Por el contrario no voy a referirme al cupo ni a su determinación, tanto en relación con el Estado como en su distribución interna, puesto que excedería con mucho el imperativo temporal impuesto a estas consideraciones.

Cuando hablamos del Concierto Económico nos estamos refiriendo de manera evidente a uno de los elementos clave tanto en lo material como en lo simbólico de la Autonomía Vasca.

Así, la supresión del Concierto Económico entiendo que sería una ficción política que exigiría una modificación constitucional que ni desde el punto de vista funcional ni del político sería entendible. No es posible concebir el Estatuto sin el Concierto, de ahí que la cuestión planteada sobre la duración sea en cierto modo secundaria ya que dure lo que dure o sea cual sea la vigencia de la Ley del Concierto esta será constitucionalmente de necesaria aprobación y por otra parte los cambios económicos y de los sistemas fiscales siempre exigirán mecanismos de modificación y adaptación, como se han dado en el pasado.

Desde el Real Decreto de 28 de Febrero de 1878 las relaciones tributarias y financieras de los territorios forales con el Estado se vienen rigiendo por el sistema del Concierto Económico, Convenio en el caso de Navarra sin otro paréntesis o excepción que el impuesto por la dictadura franquista para Vizcaya y Gipuzkoa.

Si examinamos el texto de ese primer Concierto Económico y de sus renovaciones de 1887, 1893, 1906, 1925 para las tres Diputaciones Vascas y de 1952 y 1976 para Alava, hasta llegar al vigente Estatuto de Autonomía del País Vasco, y al actual Concierto Económico de 13 de Mayo de 1981 podemos comprobar que estamos ante un sistema que puede definirse como aquel en virtud del cual se reconoce la plena capacidad de los territorios que componen la Comunidad Autónoma del País Vasco para que cada uno de ellos pueda establecer, regular y gestionar su propio sistema tributario, constituyéndose a su vez esos territorios en la obligación de pagar al Estado una cantidad anual o cupo como contribución a todas las cargas del Estado que no son asumidas en un principio por los territorios aforados y en estos momentos por la Comunidad Autónoma del País Vasco, que a su vez recibe una aportación de los mismos territorios para la financiación de sus propias cargas.

Este Concierto Económico actualmente vigente que arranca del proceso estatutario es uno de los aspectos fundamentales del mismo y entiendo que del desarrollo estatutario dependía de una manera importante de la solución que se diera al contenido y características del Concierto Económico, que hubiera de regir para toda la Comunidad Autónoma a partir de ese Estatuto, de la solución concreta a los criterios plasmados en los artículos 40 y siguientes del título tercero del Estatuto. La regulación contenida en la Ley de 13 de Mayo de 1981 a la que me he referido, da cuerpo a un sistema que entiendo es altamente satisfactorio en tanto en cuanto compartamos las partes en presencia la interpretación o consideración común sobre las notas características y contenidos del mismo que por otra parte entiendo son bastantes evidentes. Teniendo en cuenta la definición a la que hecho referencia aparecen una serie de características del sistema que podemos definir de la siguiente manera:

1º. Es un sistema pactado puesto que su proceso de elaboración se apoya en una negociación entre delegaciones o comisiones paritarias y se plasma y se eleva al Parlamento para su aprobación en forma de Ley de Artículo Único. Es un sistema, por tanto, de financiación autonómica no otorgado sino pactado o convenido. Podrá haber problemas en cuanto a llegar al convenio o al pacto, igual que lo hay en cualquier convenio o pacto público o privado pero indudablemente es un sistema que se conviene entre partes. Este carácter ha sido reconocido expresamente por el Tribunal Constitucional Español que en el Fundamento Jurídico Noveno de su Sentencia de 26 de Abril de 1988 dice que el sistema de Conciertos “implica un elemento acordado o paccionado integrante del núcleo del régimen foral (y en forma casi exclusiva desde la Ley de 21 de Julio de 1876) y que constituye, por tanto parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en

cuanto a que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse la pervivencia de la foralidad”. Entiendo, con dicha Sentencia, que el Concierto se encuentra directamente amparado y recogido en el amparo y el respeto que la Disposición Adicional Primera de la Constitución otorga a los derechos históricos de los territorios forales y es precisamente parte de la forma de aplicar dicha disposición.

La tramitación de la aprobación del Concierto en forma de Ley de artículo único supone que una vez acordado y pactado entre las representaciones de la Comunidad Autónoma y del Estado no es susceptible de ser modificado parcialmente en el proceso parlamentario ni en el del Estado ni en el de propia Comunidad Autónoma.

2º. En segundo lugar debemos afirmar lo que entiendo es un elemento fundamental, como tendremos ocasión de ver más adelante en el sentido de que no es un sistema de simple descentralización o de desarrollo de una mera potestad delegada del Estado, sino que mediante el Concierto Económico se produce una sustitución de la Hacienda del Estado por la Hacienda Foral Vasca, o, mejor dicho, por las Haciendas Forales de los Territorios Históricos. Así, todo contribuyente sometido a la potestad tributaria del País Vasco no está sometido, en ese ámbito, a la potestad tributaria del Estado y viceversa.

Con las debidas matizaciones, podremos decir, gráficamente que desde el punto de vista tributario el Estatuto de Autonomía y el Concierto Económico configuran un escenario en que existe un Estado, España, que se relaciona con una Confederación de “Estados”, que tributariamente son las Haciendas Forales de Alava, Vizcaya y Gipuzkoa, todo a través de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Euskadi.

Con esto así, uno de los aspectos básicos y fundamentales de la Ley del Concierto respecto a cada uno de los tributos que son objeto del mismo es el establecimiento de los llamados puntos de conexión que en definitiva son los que permiten establecer, al igual que ocurre en los convenios de doble imposición interestatales, las bases necesarias para regular las relaciones tributarias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ello supone determinar los supuestos de hecho y de derecho que determinan en cada Impuesto a que potestad tributaria está sujeto cada contribuyente. Esto nos lleva a concluir además que dichos sistemas tributarios son de aplicación general a los contribuyentes propios.

3º. En tercer lugar, tenemos que señalar que el sistema de Concierto confiere a los territorios forales competencia para establecer y regular su régimen tributario propio y específico que no tiene porqué ser exactamente igual al del Estado. Para hacer efectiva esta característica se reconoce a los territorios forales potestad normativa para regular los elementos esenciales de determinados tributos (los que antiguamente se conocían como tributos concertados) en los que las facultades normativas se referían al hecho imponible, sujeto pasivo, base, tipo impositivo, devengo, beneficios aplica-

bles y demás elementos determinantes de la deuda tributaria. A su vez esa potestad normativa existe y se ejercita sin perjuicio del criterio de igualdad constitucional al establecer en el propio Concierto Económico unos principios generales que garantizan el respeto a la solidaridad, a la atención a la estructura general impositiva del Estado, la coordinación, la armonización y la colaboración que se señalan específicamente en los artículos 3º y 4º de la Ley del Concierto.

Indudablemente dichos artículos utilizan unos conceptos jurídicos indeterminados susceptibles de interpretación, lo que ha dado lugar a una excesiva, a mi juicio, judicialización por la distinta interpretación que se ha podido dar a los mismos a lo que más adelante me referiré.

Implica además el respeto de la Normativa Fiscal Foral a los principios de igualdad y generalidad, en su ámbito, recogidos en las propias Normas Forales Generales Tributarias. Indudablemente, en determinadas ocasiones ha surgido la discusión si unas Normas Forales concretas respetaban o no tales principios, no obstante esto pertenece al campo del desarrollo y aplicación del sistema al que más adelante aludiré sin desvirtuar esa nota importante que es la competencia para establecer un régimen tributario que en modo alguno tiene porqué ser mimético del vigente en territorio común.

Ello conlleva también que el Concierto Económico establezca determinadas Normas dirigidas a la armonización de lo que son, en términos estrictamente jurídicos sistemas tributarios diferentes, tanto en el plano normativo como en el de gestión, pero tales normas no pueden ni deben eliminar el principio de competencias propias para regular un sistema tributario propio.

4º. Coherentemente con todo lo anterior; el Estatuto y el Concierto reconocen también la plena capacidad o competencia de los territorios históricos para la exacción, gestión, liquidación, inspección revisión y recaudación de los tributos y otra vez tenemos que insistir aquí en que se trata de una competencia que no surge de la cesión estatal o de la mera descentralización sino que se configura como una potestad propia constitucionalmente reconocida.

5º. Por último, tenemos que hacer referencia a que el sistema de concierto establece un sistema de autonomía y de responsabilidad fiscal. El Artículo 41 del Estatuto y la Ley del Concierto establecen un criterio de determinación de cupo que invierte el sistema que operaba para los últimos conciertos aprobados en Alava hasta en ese momento y que representa la determinación o el logro del mayor grado de autonomía con la consiguiente asunción de responsabilidad por los territorios vascos.

Hasta ese momento, hasta 1981, la determinación del cupo se hacía mediante una técnica que era la de los gastos compensables.

Sintetizando, podíamos decir que se partía de la base de la recaudación teórica y estimada que era posible obtener en aquél momento y en los terri-

torios aforados, y se descontaba el importe que también era auténticamente estimatorio, y que se fijaba en la negociación, necesario para sufragar los gastos y las cargas de los servicios que en dichos territorios las Diputaciones Forales prestaban en lugar del Estado.

Ahora el sistema se invierte ya que se reconoce conceptualmente que los ingresos de los territorios vascos son propios del mismo territorio y el cupo se determina no en función de los ingresos de la Hacienda Vasca sino en función del importe imputable a Euskadi, mediante criterios fundamentalmente de renta, de las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma.

Esto supone la existencia de una absoluta responsabilidad fiscal propia porque, evidentemente, si no gestiona bien el País Vasco, sus Diputaciones, y si no recaudan, al menos, lo mismo que el Estado recaudaría en una misma situación económica, fáctica o jurídica, el desfase presupuestario de los territorios históricos y de la Comunidad Autónoma Vasca sería evidente.

Por el contrario, si en la Comunidad Autónoma Vasca y en sus distintos territorios se exige o se logra una mayor exigencia o un mayor esfuerzo fiscal o una mejor gestión, se podrá obtener un excedente del que podrá disponer con absoluta libertad en sus presupuestos. Esto supone también una consideración sobre qué servicios se prestan o se deben prestar y cuáles se pueden mejorar sobre los que presta el propio Estado porque una mejor técnica fiscal y una mejor gestión fiscal podrá determinar unos mejores servicios a los ciudadanos de la Comunidad Autónoma sin que esto suponga ningún perjuicio y ninguna falta de solidaridad para los del resto de las Comunidades Autónomas o del resto de España.

A las anteriores características debemos añadir la de que es un sistema que contra lo que se ha venido manifestando en ciertos ámbitos es plenamente solidario para con el resto de España. El mecanismo de determinación del cupo incita a la mejor recaudación posible porque de lo contrario financieramente la autonomía vasca será absolutamente inviable.

A esto tendremos además que manifestar que en el artículo 4º de la Ley de Concierto, tras proscribir técnicas como las amnistías tributarias, privilegios de carácter fiscal, subvenciones que supongan devolución de tributos, etc., se incluye una cláusula de cierre, epígrafe duodécimo, que dice así: “La aplicación del presente Concierto no podrá implicar una presión fiscal efectiva global inferior a la que existe en territorio común”, y esto, según datos absolutamente contrastados, por ejemplo en el informe relativamente reciente del BBVA, se está cumpliendo sobradamente ya que la presión fiscal media en nuestra Comunidad es superior a la del resto de España.

A mayor abundamiento es preciso indicar que al determinarse el cupo por la aportación de las cargas del Estado no asumidos por la Comunidad Autónoma, y tomándose como base los presupuestos elaborados por el Estado e incluyéndose a su vez dentro de dichas cargas las cantidades asig-

nadas en los presupuestos generales del Estado al Fondo de Compensación Interterritorial, resulta innegable la naturaleza solidaria del sistema por lo que supone de aportación de la Comunidad Autónoma del País Vasco al referido Fondo de Compensación.

Como resumen de todo lo anterior debemos señalar que en principio la manera que en que quedó perfilada la Hacienda Vasca y la institución del Concierto Económico en el Estatuto de Autonomía creo que es tan satisfactoria que, dejando a un lado, como expondremos más adelante los problemas de desarrollo y aplicación, parece ser que difícilmente se acierta a vislumbrar otra mejor; en principio, dentro del contexto autonómico.

En cuanto al desarrollo y a la aplicación del Concierto Económico quiero hacer una exposición esquemática de una serie de impresiones sobre la forma en que a mi juicio se está aplicando el sistema hasta hoy.

En primer lugar, en cuanto a la adaptabilidad a los cambios del sistema fiscal y económico entendemos que ha funcionado correctamente en lo que se refiere a la adaptación del Concierto Económico a tales cambios, modificaciones, mejoras, del sistema tributario; así ante las reformas que fueron necesarias como consecuencia de la introducción en el Sistema Tributario Español del IVA, de la reforma de las Haciendas Locales, de la modificación del Impuesto de Sociedades, de la desaparición de los monopolios de hidrocarburos y del tabaco, de la necesidad de dar un nuevo tratamiento fiscal a los supuestos de residentes extranjeros en el País Vasco, se han ido dando los pasos correspondientes, ha habido negociaciones entre las partes y se han dado soluciones técnicas que la práctica está demostrando que son satisfactorias para todos y que han sido asumidas por la Administración del Estado y por las instituciones vascas. Por otra parte, es preciso afirmar de manera absolutamente taxativa que las instituciones del País Vasco han respetado y cumplido los principios y criterios básicos del sistema gracias a una correcta gestión y adecuado ejercicio de sus competencias, y entiendo de manera absolutamente sincera que, sin perjuicio de los problemas a los que más adelante me voy a referir; en términos generales, por ambas partes se están respetando en esta materia tributaria el Concierto Económico y consiguientemente, el Estatuto.

Sin embargo, dentro de esta valoración global positiva aparecen aspectos problemáticos, algunos de los cuáles hacen referencia a un plano muy importante como son las relaciones con Europa y el desarrollo del Concierto y de las facultades y funciones derivadas del Concierto en el ámbito interno de la Unión Europea.

Pero además de los problemas que surgen en esta vertiente entiendo que también han existido una serie de problemas en el ámbito de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma: En este ámbito en la práctica diaria se pueden observar comportamientos y actuaciones que patentizan el desconocimiento y la resistencia a reconocer que el Concierto Económico supone una sustitución de la Hacienda Estatal por las Haciendas

Forales y un contenido de competencias normativas y de gestión en los términos que antes he expresado.

Podemos entender que a cualquier Ministro de Hacienda le repugne la idea de que otro “Ministro” o un territorio dentro del Estado escape a su acción. Pero comprendo y tanto o más cuando en el ámbito interno vasco son muchos también los que se resisten a la idea de que el Concierto Económico no sólo juega frente a Madrid sino también en el plano interno. En segundo lugar existe muchas veces la tendencia a limitar la capacidad normativa de los territorios históricos mediante una doble vía: De un lado, mediante una interpretación de los principios de armonización del propio Concierto que llegarían a convertir a las Juntas Generales de los territorios en meras transcriptoras de la normativa estatal.

Y de otra oponiendo la competencia exclusiva del Estado en orden a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica que establece el artículo 149.1.13 de la Constitución. Ello ha supuesto que la Administración del Estado haya acudido reiteradamente a los Tribunales Contencioso Administrativos impugnando Normas de los distintos territorios históricos, procediendo a una judicialización del sistema que no es bueno, en principio para nadie, ya que pone de manifiesto que como no hay criterios absolutamente claros para medir la distorsión de una medida, ni el Concierto explícita cuál es el grado de aceptación aceptable de distorsión, la resolución de los conflictos entre autonomía fiscal y distorsión normativa tiene un elevado componente subjetivo y, al menos, en la redacción actual del Concierto, sólo podría resolverse en términos políticos más que en términos estrictamente jurisdiccionales (Zubiri Oria).

Es cierto que ha habido una serie de Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores del País Vasco y de Navarra que incluso han dado la razón a los territorios forales aplicando en forma pertinente a la doctrina del Tribunal Constitucional pero también nos estamos encontrando con Sentencias del TS. y actuaciones judiciales que han dado lugar a un recurso prejudicial ante el Tribunal de la Comunidad Europea que de no haberse procedido a la retirada del propio recurso, junto con otros muchos recursos de acuerdo al pacto fiscal de Enero del pasado año, podrían haber dado lugar a Sentencias o resoluciones absolutamente contradictorias con los principios a los que hemos hecho referencia. De cualquier manera incluso las victorias jurisdiccionales o las derrotas en muchos casos son victorias absolutamente pírricas ya que el efecto de muchas de las medidas desaparece si el destinatario final, en definitiva el contribuyente, no tiene una certeza sobre cuál va a ser el resultado último de unos contenciosos de considerable duración y que implican una absoluta inseguridad jurídica para el Administrado.

A veces, permítaseme incurrir en el vicio de incoar procesos de intenciones, da la sensación de que la Administración del Estado o la de la Unión Europea se encuentran más cómodas acudiendo a Tribunales o a procesos o procedimientos administrativos porque en cierto modo se quitan de encima

las presiones de otras Comunidades Autónomas o de determinados Agentes políticos, sociales o económicos.

Por ello tanto el Gobierno Español como por las Instituciones Autonómicas se debería desarrollar un mayor esfuerzo además de para convencer de que el Concierto Económico no es un privilegio ni una figura hueca que impida a los territorios históricos utilizar a fondo sus competencias en la materia, aunque puedan tener incidencias en lo económico, sino que debería aplicarse con rigurosidad el sistema arbitral de resolución de conflictos que con carácter limitado, establece el propio Concierto Económico a través de la Junta Arbitral, y de la Comisión de Evaluación normativa previsto en el acuerdo de "paz fiscal" que en la práctica han sido dejados de lado de una manera sistemática.

En otras ocasiones, la Administración Central parece negar la competencia de los territorios históricos, porque tiene un cierto sentido de incomodidad al reconocer el derecho de que estos tomen acuerdos que en territorio común se están demandado por la propia Sociedad y que por las razones que sean el Gobierno Central de turno no quiere asumir:

Esto ocurrió en su momento con la regularización de balances, medida que se toma en el Estado con posterioridad a los territorios forales. Incluso hay otras ocasiones en los que la interposición del recurso da la impresión de que se utiliza para contestar o paralizar requerimientos de las autoridades comunitarias en una táctica de demorar el problema, sin entrar a resolver el fondo del mismo.

Una cuestión de obligada referencia es la relación entre la Comunidad Europea y el sistema de concierto económico. Es indudable que en el momento en que se aprueba el Estatuto de Autonomía y el primer concierto económico no se tenía sobre la mesa el Tratado de la Comunidad Económica Europea ni la legislación comunitaria, y de ahí se deriva que cuando en el artículo 6º de la Ley se preveía que toda persona física o entidad o no residente en territorio español quedaría sujeta a la potestad y a la normativa tributaria estatal, reproduciendo un precepto inserto en Concierdos anteriores, no se podía calibrar los problemas futuros que podrían surgir una vez integrada España en la Unión.

De igual manera, y en general, al ir estableciendo los correspondientes puntos de conexión en los diferentes tributos tampoco se tuvieron en cuenta aspectos o problemas que podrían surgir después de la integración en Europa. Dichos problemas han surgido ya y debemos afrontar una solución que entiendo como totalmente viable manteniendo las características fundamentales del Concierto Económico precisamente por la naturaleza y significación de dichas características.

Se planteó una primera cuestión en el año 1988 en relación con determinados incentivos fiscales, establecidos en las Normas Forales de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa que fueron consideradas ayudas incompatibles con el

artículo 52 del Tratado que establece la libertad de establecimiento, porque la Comunidad entendía que se producía una distorsión o discriminación entre ciudadanos y empresas comunitarias, puesto que una Sociedad de otro Estado miembro que deseaba establecer un establecimiento o sucursal en el País Vasco, no podría beneficiarse de las ayudas forales, de igual manera que una sociedad española instalada en el País Vasco no podría ampliar sus actividades a otros estados miembros, so pena de perder su derecho a disfrutas de dichas ayudas.

Aquella decisión puso de manifiesto la necesidad de ajustar de común acuerdo el Concierto Económico a los requerimientos de la legislación comunitaria. En aquel momento se resolvió mediante norma incluida en la Ley de Presupuestos. No obstante dicha solución parecía una solución absolutamente provisional e incluso pudo dar lugar a considerar el Concierto como algo subsidiario, delegado del Estado ya que la solución trasfería al Estado las compensaciones a no residentes por los beneficios fiscales que no podía disfrutar en el País Vasco.

No obstante, aquella decisión de la Comunidad contenía un factor positivo esencial ya que la propia comisión en ningún momento cuestionó la competencia de las instituciones forales para regular autónomamente los tributos concertados cosa que sí ha cuestionado posteriormente.

Por consiguiente, no era un problema sustancial o de fondo lo que planteaba, sino más bien de carácter técnico jurídico que se tenía que aclarar y resolver dentro del propio sistema de concierto.

La solución definitiva no ha llegado hasta la modificación del Concierto Económico aprobada en el año 1997 por Ley de 4 de Agosto de 38/1997, que además de adecuar el Concierto Económico a la desaparición de los monopolios fiscales y la integración y concertación de los Impuestos Especiales sobre hidrocarburos y tabacos, y la imposición de alcoholes, reconoce el derecho a gravar las rentas obtenidas en el País Vasco por residentes extranjeros.

Sin embargo el problema fundamental ahora estriba en que la Comisión no valora acertadamente, que al sustituir las Haciendas Forales a la Hacienda Estatal en cada uno de los Territorios Históricos, se opera un efectiva sustitución del Estado y por consiguientemente las normas que manan de aquéllas son medidas fiscales de carácter general y no de carácter regional.

Este problema se acentúa cuando la Comisión aprueba, una comunicación sobre aplicación de Normas que califica como Ayudas Estatales a disposiciones relacionadas con la fiscalidad de las empresas, así como los trabajos que realiza el grupo de código de conducta fiscal (fiscalidad de las empresas, denominado grupo Primarolo) que parte de una consideración de los sujetos activos contraponiendo las actuaciones de Estado a las actuaciones o concesiones de ayudas realizadas por entidades regionales o locales de los estados miembros o actuaciones estatales de carácter regional. Así

dentro de las medidas que se ponen en el objetivo de la comisión, bajo la denominación de ventajas de carácter regional se recogen, por ejemplo, tanto los créditos fiscales para nuevas inversiones en el País Vasco, dentro de España, en el mismo nivel que considera a determinadas medidas fiscales realizadas por el Estado Francés para Córcega o Irlanda para el área aeroportuaria de Shanon. De igual manera se incluye el tratamiento fiscal de los Centros de Coordinación de Empresas del País Vasco.

Nos encontramos por tanto, ante una situación de amenaza mucho más importante para el Concierto que la de 1988, ya que en lugar de considerar que las Instituciones Forales sustituyen en su ámbito y actúan sobre unos contribuyentes determinados en función de los puntos de conexión, consideran un área, una delimitación regional, y dan a esa específica normativa fiscal el carácter de regional no general.

Es preciso llevar al convencimiento, y para ello debe estar convencido el propio Estado de la idea de la sustitución, o lo que es igual, la coexistencia en España de cinco regímenes tributarios del mismo rango. Por así decirlo, podríamos hablar de cinco regímenes tributarios estatales con sus correspondientes normas de organización y relación y todos con una fundamentación final única: la Constitución.

A partir de esta idea, el Concierto Económico puede insertarse en la legislación comunitaria y funcionar como cualquier otro de los sistemas tributarios establecidos por cualquiera de los demás estados miembros, lo cual permitiría respetar íntegramente el ordenamiento jurídico constitucional y estatutario español.

Además de lo anterior debemos reconocer que en estos momentos en la Unión Europea se ha iniciado un proceso muy lento de armonización fiscal. Dicho proceso, en impuestos indirectos en materia de IVA ha tenido avances importantes, lo cuál no sucede en los impuestos directos.

Es lógico que se haya avanzado más rápidamente en la armonización de los impuestos indirectos, pues son los que en cierto modo pueden afectar de manera más importante al concepto del mercado único. Pueden distorsionar más directamente lo dispuesto en los artículos 95 a 99 del Tratado.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que de manera menos visible, más útil los impuestos directos sobre los beneficios y la fiscalidad de las rentas de capital tienen también gran importancia para definir la posición competitiva de las empresas, y es por ello por lo que la Comisión está intentado repetidamente armonizar o al menos aproximar las estructuras de los impuestos sobre sociedades, y sobre el capital o sus rendimientos pero, salvo aspectos muy parciales, como es el tema de concentración empresarial o beneficios intersocietarios entre matrices y filiales se han conseguido pocos resultados en este campo.

Establecer un simple control y gravámen sobre las rentas de capital, los intereses y demás está siendo, como hemos tenido ocasión de ver reciente-

mente, objeto de grandes discusiones y de dilaciones en tanto en cuanto no se produzca una armonización con países extracomunitarios, cosa todavía mucho más difícil de conseguir:

Ese proceso armonizador afectará de manera indudable al Concierto Económico.

Por ello, dada la especificidad del Concierto Económico deberían arbitrase mecanismos para la que la representación del País Vasco, que es una de las partes negociadoras del Concierto, tenga participación efectiva en el proceso de armonización fiscal europea, pero, al igual que ocurre con los estados miembros, pretender que esa armonización se limite a eso, a armonizar, y no a establecer unas normas únicas y uniformes, hace necesario que el País Vasco y, en su caso Navarra, tengan una participación para que la política de armonización no implique la pérdida de las facultades específicas que establece la figura del Concierto o Convenio Económico, esto es, la posibilidad de establecer, con las limitaciones que se señalan en el propio Concierto Económico, (en relación con la armonización del sistema fiscal de los territorios Vascos con el del Estado), la libertad precisa de actuación y de establecimiento de un sistema fiscal propio dentro del sistema fiscal armonizador de la Unión Europea.

En este sentido, la participación del País Vasco en toda esta cuestión, debería tener en cuenta al menos dos aspectos: a nivel interno, en España, extender las competencias de estudio y emisión de informes que tiene la Comisión Coordinadora prevista en el artículo 40 de la Ley de Concierto a todo lo relacionado con esa armonización fiscal europea, y en segundo lugar, una presencia de las Instituciones Vascas en los procesos negociadores técnicos e incluso políticos, de la Unión.

Un acuerdo en estos aspectos, sirve, no solo para guardar la debida coherencia con lo que el Concierto Económico significa, sino también y sobre todo para facilitar su perfeccionamiento y su más completa y mejor inserción en todo el ordenamiento comunitario europeo.

Resumiendo lo anterior, y a modo de conclusiones o de recapitulaciones, podríamos señalar los siguientes puntos:

1º. El sistema de financiación de la Comunidad Autónoma Vasca, en base al sistema de Concierto Económico, tal y como ha quedado perfilado en el Estatuto de Autonomía y en la Ley del Concierto Económico con sus modificaciones, puede calificarse de un sistema satisfactorio.

2º. Hasta el momento, en términos generales, el desarrollo del Concierto Económico, a punto de concluir su vigencia ha sido aceptable y el sistema ha funcionado, permitiendo la adaptación a los problemas surgidos por las modificaciones del sistema tributario o de la legislación tributaria Española y las exigencias comunitarias, salvo en lo relativo a la excesiva judicialización y la falta de acudir a mecanismos negociadores o arbitrales.

3º. No obstante, sería necesario proceder en estos momentos a reforzar todos aquellos aspectos que pongan de manifiesto el carácter sustitutorio en un territorio limitado por la Comunidad Autónoma Vasca del Estado en materia fiscal, para evitar a lo que antes nos hemos referido.

Ello no solo por respeto al Estatuto y a la Constitución de la que aquel dimana, sino precisamente porque cuanto más nítidas sean la percepción y la consideración de las características fundamentales del Concierto Económico y del escenario que configura, más claras serían las soluciones técnicas a adoptar.

4º. Es también obligado y conveniente garantizar la participación y presencia de las Instituciones Vascas en los procesos relacionados con la integración y armonización fiscal europea.

5º. Es también conveniente que se arbitren mecanismos y fórmulas de carácter político o que se utilicen reforzando las existentes, que permitan en cada momento llegar a acuerdos, obviando al máximo el recurso ante los Tribunales de Justicia para solventar las diferencias de valoración o interpretación de las normas en línea con los pactos del pasado año.

A su vez, todo ello será tanto más factible cuanto mayor sea el grado de conocimiento y comprensión en otros ámbitos o instancias de lo que es el Concierto Económico, ya que después de casi veinte años, todavía existen recelos y prejuicios nacidos en gran parte del desconocimiento sobre sus características entre las que está la de constituir un sistema de financiación autónoma solidario con las demás comunidades autónomas.