

La experiencia de un negociador del Concierto Económico*

(The experience of a negotiator in the Economic Settlement)

López-Larrinaga, José Ramón
Alameda Mazarredo, 15-4^oC
48001 Bilbao

BIBLID [1138-8552 (2002), 18; 367-380]

Es necesario que se llegue a un acuerdo entre la CAV y el Estado porque de lo contrario se puede llegar a un vacío de poder; las Diputaciones no estarían legitimadas para recaudar y el Estado no dispondría de medios para hacerlo. El Concierto debe ser de duración indefinida y, asimismo, se debe avanzar en los mecanismos de colaboración entre el Estado y las instituciones vascas, sobre todo en cuestiones comunitarias, donde no tiene sentido que unas instituciones que tienen una competencia tributaria plena no puedan opinar en cuestiones que les afectan directamente.

Palabras Clave: Concierto económico. Tributos. Fiscal. Cupo. Gobierno Vasco.

EAEren eta Estatuaren arteko adostasunera iritsi beharra dago, bestela aginte-hutsuna gerta daiteke eta; Aldundiak ez lirateke zergak biltzeko gai eta Estatuak ez luke hori obratzeko baliabiderik izango. Kontzertuak traupean mugagabekoa izan behar du eta, era berean, aurrez aurre beharra dago Estatuaren eta euskal erakundeen arteko lankidetzaren mekanismoetan, batez ere komunitateko kontuetan; izan ere, zerga erantzukizun betearen erakunde batzuek zuzenki dagozkien arazoetan iritzirik ezin emateak zentzurik ez du.

Giltza-Hitzak: Kontzertu ekonomikoa. Zergak. Fiskala. Kupo. Eusko Jurlaritza.

Il est nécessaire d'arriver à un accord entre la CAV et l'Etat car, sinon, on peut arriver à un vide de pouvoir; les Députations ne seraient pas habilitées à recouvrer et l'Etat ne disposerait pas des moyens de le faire. L'Accord doit être d'une durée indéfinie et il faut également avancer dans les mécanismes de collaboration entre l'Etat et les institutions basques, surtout en ce qui concerne les questions communautaires, où il ne sert à rien que des institutions qui ont une compétence tributaire pleine ne puissent pas donner leur avis sur des questions qui les affecte directement.

Mots Clés: Accord économique. Impôts. Fiscal. Contingent. Gouvernement Basque.

* Transcripción.

Voy a dividir la conferencia en dos partes: una primera que será el relato histórico de la negociación del Concierto, y una segunda parte con mis recomendaciones para los que tengan el honor de defender nuestros intereses en Madrid el día que haya que volver a negociar el Concierto Económico. En ese sentido yo quiero hacer mis modestas aportaciones a lo que entiendo deben ser una serie de reivindicaciones que creo habrán de plantear los representantes de nuestra comisión negociadora en el día de mañana.

Empezando por la primera parte. Creo que todos saben que el artículo 41 del Estatuto de Autonomía reconoce el principio de que tenemos un sistema foral tradicional que regula nuestras relaciones de orden tributario, económico y financiero con el Estado. En ese mismo artículo se dice que al Concierto Económico por el que se regulen esas relaciones entre el Estado y la CAPV se llegará mediante negociación en comisión integrada por seis miembros del Estado y seis de nuestra Comunidad Autónoma (tres del Gobierno Vasco y uno por cada Diputación); asimismo se cita que en ese Concierto Económico se establecerán los principios de armonización, coordinación y colaboración entre las dos Haciendas. Y también recoge una cosa muy importante como es el modelo financiero con arreglo al cual la CAPV va a contribuir a las cargas del Estado, modelo que supone una auténtica novedad en cuanto a la forma de contribuir a las cargas del Estado respecto a todos los precedentes históricos, incluido el alavés, del año 1976, que era el más próximo en el tiempo.

En abril del año 1980 se constituyó el primer Gobierno vasco y al mes siguiente Pedro Luis Uriarte, como viceconsejero de Hacienda, me fichó por mi experiencia en asuntos tributarios con la misión específica de iniciar el estudio del Concierto Económico con vistas a la negociación del mismo. Se me nombra miembro de la comisión negociadora, junto con él y como tercer miembro Josu Elorriaga, a la sazón diputado a Cortes. Nosotros éramos unos noveles, y terminamos siéndolo en materia política, y por eso necesitábamos alguien que estuviera más avezado en política y pensamos que un diputado podía ser bueno como estrategia negociadora.

Nuestra comisión se constituyó en mayo, y las diputaciones procedieron también a nombrar a sus tres representantes: por Bizkaia, lógicamente, fue su Diputado General José M^º Makua, que era un especialista en materia tributaria, por Gipuzkoa Víctor Menchacatorre, que curiosamente era viceconsejero del Gobierno vasco, sin perjuicio de que el Diputado General Xabier Aizarna asistiese en Madrid a todas las sesiones a lo largo de diciembre del 80; y por Alava el representante fue Juan M^º Ollora, por entonces senador, y sin perjuicio también de que Emilio Guevara, Diputado General, estuviese presente continuamente en las sesiones maratónicas de Madrid.

Los representantes del Estado y nosotros constituimos la comisión mixta, y la apertura protocolaria de la negociación del Concierto Económico se hizo en el Salón Carlos III en la calle Alcalá. Luego se tuvo alguna otra sesión más en junio o julio, pero se vio que no conducía a nada porque

había que desbrozar un camino técnico, y entonces se decidió el nombramiento de una comisión técnica que empezara a elaborar un borrador del Concierto Económico, de manera que para después del verano hubiera un primer borrador sobre el que empezar a negociar políticamente los puntos que no hubiesen podido ser resueltos por los representantes técnicos de esa comisión.

Esa comisión la formamos José M^e Makua y yo por parte de la representación vasca, y por parte del Estado Alfonso Gota, a la sazón Director General de Tributos, una auténtica eminencia, y Jaime Trebolle que tampoco le iba a la zaga, secretario que no miembro de la comisión negociadora del Concierto.

Cuando comenzamos los trabajos de la comisión partíamos de cero, ya que en el Consejo general vasco había estado como consejero preautonómico Ramírez Escudero, por la UCD, bajo cuyo mandato se había elaborado un borrador de Concierto Económico que distaba mucho de nuestro planteamiento. En diferentes reuniones a lo largo del mes de junio empezamos a negociar y a elaborar toda la parte primera del Concierto Económico que es la que se refiere a distintos tributos, las competencias normativas —en qué tributos podíamos regirnos por nuestras propias normas sin tener que vernos obligados a copiar las del Estado—, y por otra parte las competencias de delimitación de gestión, es decir cualquiera que sea la norma por la que se rija un tributo, cuándo ese tributo hay que pagar a una Hacienda, sea la foral o sea la estatal. Esta primera parte tenía un componente muy de Fuero, de ver hasta donde llega nuestra autonomía normativa, de ver hasta donde llega la competencia de gestión de las diputaciones, aunque también tenía un componente de “huevo”, porque en aquel entonces había en el Estatuto de Autonomía una disposición transitoria que establecía que el primer Concierto Económico tenía que inspirarse en el contenido material del Concierto alavés, sin que supusiese un detrimento para la provincia de Alava. Ese precepto limitó bastante nuestras posibilidades reivindicatorias ya que difícilmente podíamos empezar a reclamar cosas que no tuviese establecida Alava. Gracias a Dios en el aspecto financiero no existía tal limitación porque, naturalmente, el Estatuto de Autonomía sí tenía un precepto específico sobre la forma de contribuir a las cargas generales del Estado, y por eso pudimos cambiar el modelo de financiación alavés a un modelo estatutario que es infinitamente mejor.

La primera parte, como digo, también tenía un contenido de “huevo” ya que al delimitar las competencias de gestión en cada uno de los tributos al Concierto alavés resulta que entonces para empresas que operaban en territorio común y en territorio foral, y que por consiguiente tenían que tributar a una Hacienda y a la otra, había una serie de circunstancias con arreglo a las cuales se repartían los impuestos. Y allí, sin querer, se defiende un poco Fuero pero se defiende mucho huevo. Nosotros por ejemplo, decíamos, ¿cómo van a tributar las compañías eléctricas? Si nos dicen que es por criterios de centros de producción de energía, no vemos un duro, porque aquí somos muy deficitarios en centros de producción de energía; pero si decía-

mos que el criterio era el de distribución, que no hay que olvidar que en una eléctrica es tan importante o más que los centros de producción, pues entonces la recaudación nos venía para aquí. Y así nos teníamos que volver un poco chabacanos, tener que defender el duro, porque al final el Fuero sin huevo tampoco es muy recomendable. Hubo sus más y sus menos, pero creo que conseguimos llegar en general a adoptar unos puntos de conexión y unos repartos en la recaudación tributaria bastante razonables en esa primera parte del Concierto.

Y llegamos hasta donde pudimos llegar José M^º Makua y yo: a tener un primer borrador de la parte primera. Nos quedaron una serie de preceptos enquistados, una serie de recortes a nuestra autonomía que podían volverse en contra nuestra en el Concierto, como luego efectivamente se ha puesto de manifiesto cuando algunos de ellos han sido aprovechados por el Estado para sostener recursos contra disposiciones de las diputaciones. También quedaron enquistados algunos otros puntos de autonomía normativa muy serios: uno de ellos, que nosotros reivindicábamos, la autonomía normativa en el impuesto sobre la renta de personas físicas pues ellos nos dijeron que Alava no tenía autonomía normativa sobre el impuesto de la renta; pero no era culpa nuestra si en 1976 Alava no había tenido la sensibilidad de defender su Fuero, ya que siempre tuvo autonomía normativa sobre los impuestos de producto, pero cuando fueron subsumidos por el impuesto de la renta Alava no reclamó que ese impuesto debía ser concertado y con normativa autónoma.

Como ocurre en todas las negociaciones, la otra parte consciente de que no puede decir que no a todo empieza a plantear posiciones extremas en otros puntos que tú crees que no van a plantear discusión; por ejemplo, te dicen que el impuesto de sociedades produce distorsiones económicas y que no se puede aceptar, etc. Tan es así que todavía en octubre de 1980, el Ministerio todavía nos pasaba papeles como uno que tengo en mis manos que dice que en el impuesto de sociedades, las normas de aquí deben aplicar los mismos principios que en el Estado, y únicamente nos dejaban que en deducciones por inversiones se pudiese llegar a incentivos a la inversión siempre que estuvieran dentro de un límite de ± 5 puntos sobre lo señalado por el Estado. Pero llegaba más lejos, pues luego te decían que esto sólo era para las empresas pequeñas y medianas, es decir las que no excedieran los 50 millones de pesetas de ventas y el número de operarios no sobrepasase los 25: por decirlo gráficamente, los puestos de caramelos.

Yo creo que ellos eran conscientes de que no lo íbamos a aceptar de ninguna forma, porque esto incluso iba en detrimento del modelo alavés, luego puestos a ponerse intransigentes deberían haber dicho que en el Concierto alavés se mantenía la autonomía normativa que ya tenían y a nosotros imponernos esto, lo cual no era de recibo. En el fondo ellos ya sabían que por aquí tendrían que ceder; pero lo hacían a efectos de decir que en lo otro no iban a ceder absolutamente nada.

Nosotros fuimos muy tercos y al final conseguimos defender el tipo aquí; naturalmente no aceptamos ningún recorte en la autonomía normativa del

impuesto sobre sociedades y eso nos ha servido de bastante, aunque desgraciadamente tenga que reprochar a los que luego han sido representantes del Gobierno vasco que han tenido la, a mi juicio equivocada, actuación de aceptar que los incentivos a la inversión no superen el 10 %, lo cual no supone una modificación del Concierto gracias a Dios, porque en tal caso lo tendrían bastante mal para negociar ahora en Madrid. Es absolutamente inaceptable que se nos pongan corsés o límites a las posibilidades de autonomía normativa, tiene que haber unos corsés –que luego diré cuales son– pero no tienen que ser estos de un 5 o de un 10 %. Esto es lo que está haciendo el Estado con las autonomías de régimen común, no hay más que mirar como en la Ley de cesión de tributos a las autonomías les empieza a dar las migajas de autonomía normativa; con lo cual se ve muy claro que la estrategia del Estado es, como siempre, uniformizadora, y va a tender a que todas las autonomías, sean de régimen común o forales, estén manejándose en una banda de autonomía normativa de un más-menos-no-sé-qué por ciento, y eso naturalmente es una dinámica inaceptable. Y en ese sentido debo decir que me llevé un gran disgusto cuando se llegó a ese acuerdo; un acuerdo con mentalidad práctica. Yo me hago cargo que quien ocupa cargos debe transigir por ver las consecuencias que tendría el no ceder; y en este caso sabemos que había habido una presión muy grande desde la Unión Europea, una presión con un doble juego que había hecho el Estado interponiendo recursos contra normas de las Haciendas forales cuando poníamos incentivos fiscales, etc., y por otro lado defendiéndolas en la Unión Europea, pero luego quizás en los pasillos de la Unión se decían cosas muy distintas de las que el abogado defendía formalmente.

Yo creo que a ese tipo de situaciones no se debe llegar nunca, y me parece que hay que ser absolutamente rígido por parte de los negociadores cuando haya que abordar este punto: no se pueden admitir recortes a la autonomía normativa.

Volviendo al origen de mi relato histórico, diré que empezamos a trabajar en la segunda parte del Concierto Económico que era la parte financiera, es decir el modelo con el que íbamos a contribuir. Se trataba de desarrollar un precepto de autonomía que tiene nada más que tres líneas, pero que posee un contenido inmenso y que suponía un giro copernicano respecto del régimen de contribución que había en el modelo alavés. No obstante, nuestro modelo al ser nuevo nos daba temor pues siendo sensiblemente mejor como Fuero, desde el punto de vista ideológico, sin embargo desde el punto de vista económico no sabíamos a qué resultados nos conduciría el día de mañana (no fuera que saliéramos todos satisfechos diciendo que tenemos un gran Fuero y al final entre lo que recaudamos y lo que le pagamos al Estado nos quedan cuatro pesetas y no podemos prestar unos buenos servicios a los ciudadanos y resulta que hemos fracasado). Ahí había un componente técnico y también un componente económico, para saber si las cifras que firmábamos nos permitía tener un remanente para poder gastar en mejorar los niveles de calidad de nuestros servicios, y al mismo tiempo contribuyendo adecuadamente a las cargas generales del Estado para no recibir reproches de privilegio.

A este propósito he de decir que la imagen negra que siempre han tenido nuestros Conciertos en territorio común procede de que antaño los Conciertos Económicos se hacían un poco en chalaneo, en plan de pagar cuatro pesetas a la hora de fijar los cupos contributivos, y eso creó una imagen en el Estado de que las provincias vascongadas eran unas provincias privilegiadas que pagaban menos que otras provincias. Nosotros nos dimos cuenta de que ese modelo no era el modelo que teníamos que seguir, y éramos conscientes de que no íbamos a intentar hacer ningún gran chollo, sino a llegar a una cifra razonable que no pudiese ser nunca acusada de privilegio. Porque no hay más que repasar un poco la historia: hacia el año 1921, siendo ministro de Hacienda Cambó, amenazó ante todos los diputados generales con cargarse el Concierto si no era capaz de adaptarse a los nuevos tributos y a las nuevas contribuciones de utilidades. Y esa fama ha ido quedando, tanto que incluso en las negociaciones apreciamos que la otra parte tenía miedo de ser acusada por no haber defendido bien sus intereses y que por ello los vascos hubieran hecho un buen negocio. Insisto, nosotros nunca pretendimos hacer el gran negocio, defendimos más el Fuero que el huevo.

Para que se den cuenta de las diferencias entre el modelo alavés y el nuestro, les voy a explicar en dos palabras ambos modelos. El modelo alavés funcionaba de la siguiente forma: la mayoría de los impuestos estaban concertados, es decir la diputación los gestionaba, y el Estado le estimaba una recaudación. De modo que el Estado decía: “Yo en Alava recaudaría en total 20.000 millones –por decir cualquier cifra–, y como ustedes tienen las competencias de carreteras, miñones y cuatro cosas de agricultura (que por aquel entonces no tenían más), con que yo les dé 7.000 millones para que ustedes gestionen dignamente esas competencias, ustedes me pagan un cupo de 13.000 millones”. Este era un modelo que se pactaba de antemano para cinco años, y el negocio consistía primero en que convencieses al Estado de que no ibas a recaudar 20.000, discutir las cifras de recaudación, luego llorar en los servicios, sacarle más dinero por lo que se llamaban “gastos compensables”. En definitiva, si uno conseguía que la cifra de previsión de ingresos fuese baja y que la cifra de gastos que te atribuía el Estado fuese alta, te quedaba un colchón que te permitía mejorar los servicios y extenderse a servicios que no tenía competencias, como sucedió en Alava donde se alcanzaron unos niveles de servicios públicos, incluso fuera del ámbito competencial propio, superiores a los que había en otros lados.

Pero el inconveniente del Concierto alavés era que si Alava recaudaba cada vez más, para que le quedase más colchón de dinero, cuando llegaba la negociación del cupo, dentro de cinco años, te imponía la cifra más alta, y era sólo en los gastos compensables donde se podía jugar a conseguir algo más. En definitiva, había que suplicar siempre la migaja del Estado, teniendo que justificarle los niveles de calidad que tú necesitabas y que dinero te tenía que dar para desarrollar dignamente esos servicios; poco menos que como el ama de casa que tiene que estar todo el día diciéndole a su marido “a ver qué me das para que nos llegue para comer”. Y por otro lado, es que a la larga los esfuerzos recaudatorios de Alava iban en beneficio del Estado.

Este modelo de Concierto no nos gustaba. Y por eso propusimos otro en el que nosotros recaudamos nuestros impuestos, y se fija lo que tenemos que pagar por las competencias que el Estado desarrolla en beneficio de todos, a lo que nosotros contribuimos en un porcentaje que demuestre que somos solidarios con otras regiones del Estado español. Al final, se tuvo que negociar una cifra de renta, el 6,24 %, que sigue siendo el porcentaje por el que contribuimos a las cargas del Estado no asumidas por nosotros.

A diferencia del alavés, con este nuevo modelo adquiríamos la mayoría de edad, que tiene sus cosas buenas y también algunas malas. Tiene de malo la responsabilidad que asumimos, pues a partir de aquí tenemos que recaudar todos nuestros impuestos, y nos comprometemos con el Estado a pagar un equis que no depende de nosotros, depende de lo que el Estado gaste en sus competencias sobre cuyo total tenemos que darle inexorablemente un 6,24 %. Ciertamente es que también nosotros sabíamos que el Estado tampoco puede gastar a su antojo, y que si gasta mucho va a tener déficit; y entonces llegamos a la conclusión de que el Estado tenía que darnos el 6,24 % del déficit, a descontar del cupo. En suma, nos dijimos que si el Estado gasta mucho y lo puede financiar, nosotros también podremos financiarlo puesto que aquí estamos recaudando los mismos impuestos que él allí, y no hay razón para que él pueda y nosotros no podamos; lo que tenemos que demostrar es que sabemos gestionar bien nuestros tributos, y en tal caso nos quedará un excedente que será para aquí, y se gastará aquí, a diferencia del modelo alavés donde ese excedente iba para el Estado y además siempre con acusaciones de que el papá Estado te estaba dando para gastos compensables, etc.

Apostamos por este modelo, aunque teníamos miedo porque carecíamos de bases estadísticas y además, salvo los alaveses que tenían alguna experiencia, éramos todos unos ignorantes en materia de finanzas públicas. Pero al final Dios protege la inocencia, y salimos bastante bien. Conseguimos llegar a un acuerdo el día 29 de diciembre del año 80, se llevó a ratificación por todas las Juntas Generales de los territorios y se firmó a comienzos de enero de 1981 protocolariamente. Y ya no quedaba más que que las Cortes ratificasen el Concierto: ahí se planteó la cuestión de que el Concierto no puede ser negociado y tramitarse en Cortes como una ley ordinaria, que puede ser objeto de enmiendas; las Cortes están para decir sí o no, lo que no podían es meter la pluma para cambiar lo que habíamos negociado las partes, porque entonces no es Concierto sino que es una imposición por una de las partes. No caben, pues, enmiendas. Pero en medio ocurrió el 23-E y con ese ambiente se tramita la ley en las Cortes. Por entonces era portavoz del Partido Socialista Carlos Solchaga, quien tuvo una intervención en términos inconcebibles, sobre todo viniendo de un diputado navarro como él: dijo que se estaban hurtando competencias a las Cortes y que no se podía aprobar la ley por votación de artículo único, diciendo sí o no, sino que tenía que haber enmiendas, o que de lo contrario ellos presentarían enmienda a la totalidad, como de hecho hicieron. Como en aquel entonces UCD tenía mayoría, aunque ya un poco resquebrajada, consiguieron sacar la aprobación del Concierto por ley del 13 de mayo, que se terminó publicando en el

Boletín Oficial como quince días después (con un retraso incomprensible y por momentos hasta sospechoso).

Terminado el relato histórico de lo que fue la génesis del Concierto, en la segunda parte me veo obligado a referirme a una serie de cuestiones que tienen bastante componente técnico. La primera cuestión que se plantea aquí es la siguiente: el Convenio Económico vence el 31 de diciembre de 2001. ¿Y por qué 21 años? La razón es que con arreglo al famoso precepto del Estatuto que dice que el nuevo Concierto no puede ir en detrimento del Concierto alavés, el cual era del 76 y tenía vigencia de 25 años, y por tanto vencía el 31 de diciembre de 2001, debíamos ajustarnos a ese calendario, con lo cual le pusimos esa misma fecha y no hubo discusión.

Ya desde los antiguos Concierdos viene planteándose por parte de ideólogos vascos la necesidad de que el régimen de concierdos sea un régimen indefinido. Cosa que además ahora no cabe discutir pues está recogido en el Estatuto de Autonomía. Es decir, si mañana decimos que no hay Concierto estaremos vulnerando una ley orgánica. Por eso, frente a la interrogante: ¿qué pasa si el Estado se opone a que haya un Concierto el 31 de diciembre de 2001? Yo a esto respondería con una razón de orden práctico: el Estado ya no tiene aparato para recaudar impuestos de hecho, y de derecho las Haciendas forales tampoco podrían hacerlo, de modo que los contribuyentes íbamos a celebrarlo con champán todos los días.

Además, yo entiendo que podría plantearse un conflicto competencial por incumplimiento por parte del Estado de una ley orgánica. Y ustedes me dirán, ¿y por qué no se plantea un conflicto competencial cuando el Estado no nos confiere la gestión de algunas materias importantísimas como Seguridad Social? Porque hace falta el acuerdo. ¡Y aquí también! Pero es aquí ya hay un acuerdo. El Estado, en todo caso, si se cierra en banda a no negociar ninguna modificación del Concierto, no creo que pueda en cambio negarse a mantener la prórroga del actual Concierto en la situación en que está. Tan es así que me parece que en el cupo del 97 hay una disposición que permite la prórroga del cupo concertado, o sea que sería una cosa absurda: no hay Concierto pero sí hay una parte del Concierto que es el cupo del año 2002. En resumen, a mi juicio, el Estado está obligado y entiendo que se puede plantear un conflicto competencial que iría al Tribunal Constitucional el cual podría exigir incluso a las Cortes generales su aprobación. Pero entendido que si va pasando el tiempo, si los negociadores del Estado pretenden que cunda el nervio sobre los representantes vascos viendo que no hay Concierto ni en octubre ni en noviembre, tranquilos, la patata caliente la tienen los representantes del Estado que estarían incumpliendo una ley orgánica, por consiguiente eso no debe ser un punto débil para los negociadores vascos; al revés: la prisa la debe tener el Estado.

Haré una serie de sugerencias sobre reformas que, a mi juicio, debe contener el futuro Concierto vasco partiendo de la filosofía de que el Concierto es el único reducto que nos queda de los Fueros y como tal reducto debe ser defendido en su integridad, en lo máximo posible, y todos

los recortes que tengamos a nuestra autonomía en materia financiera es un recorte a nuestros Fueros que ya estaban bastante limados. Desde esa filosofía yo entiendo que hay cosas que son mejores y más adaptadas a la realidad de la fiscalidad en el ámbito europeo de lo que es actualmente nuestro Concierto.

En primer término, la ya citada duración indefinida del Concierto Económico. En segundo lugar, reconocimiento expreso del carácter de sistema impositivo general, y no de que es un subsistema estatal; esto es fundamental. Hemos tenido que soportar un calvario de recursos tanto ante los tribunales estatales como ante los tribunales comunitarios, diciendo que nuestras normas forales (como las “vacaciones fiscales”) son normas que constituyen ayudas de Estado. Nosotros tenemos un sistema general, un régimen tributario propio que es equiparable al de un régimen de Estado; yo lo siento si en ningún otro Estado de la Unión Europea existe un caso como el nuestro. Pero un caso como el nuestro no valdría como argumento, como hizo un abogado general de la Unión, cuando metiéndose contra nosotros dijo que “es que otros países podrían hacer lo mismo”. No confundamos las cosas: nuestro Concierto data de muchísimo antes que la Comunidad Europea, por tanto que no nos digan que es una artimaña del Estado español; esto tiene una tradición y una justificación histórica.

Por consiguiente, debe quedar perfectamente reconocido aquí el carácter de sistema general, que no de subsistema tributario dentro del estatal, y por tanto tenemos que estar en parangón con cualquier régimen tributario de un Estado. Eso quiere decir que a partir de ahí si nosotros adoptamos cualquier norma de incentivos, etc. será una norma que contravenga disposiciones comunitarias si las instancias comunitarias lo entienden, pero si lo entienden igual para todos.

Esto tiene mucha más trastienda: el ser un sistema general va unido con otras cosas. Hay que suprimir cualquier referencia en el Concierto a que nuestra presión fiscal no sea inferior a la del Estado. Suprimir cualquier alusión a privilegios, etc. Lo único que hay que decir es que nosotros respetaremos los límites que a nuestra autonomía normativa imponga la Unión Europea, esos son los límites que tenemos que respetar; y que se recoja expresamente nuestra sumisión a eso, incluso citando medidas que sean incluidas dentro de “malas conductas” para que se vea que podemos ser modelos dentro de la Unión Europea; pero lo que no podemos ser es los tontos de la Unión Europea, mientras Irlanda tiene medidas más exageradas que nuestras “vacaciones fiscales” y sin embargo no le pasa nada. Esto es una auténtica discriminación.

También creo que hay que establecer un mecanismo concreto de participación de las Haciendas de la CAPV en los órganos comunitarios donde se adoptan decisiones de naturaleza tributaria. En una reforma del Concierto Económico realizada con posterioridad a su redacción –y aprovecho esta mención para decir que, salvo la antes expresada, las correcciones negociadas a lo largo de estos veinte años han sido muy pertinentes–, se recoge un

precepto que dice: “El Estado arbitrará los mecanismos que permitan la colaboración de las instituciones del País Vasco en los acuerdos internacionales que incidan en la aplicación del presente Concierto Económico”. Eso se puso hace ya algunos años, de forma muy genérica, pero el Estado no ha instrumentado ni un solo mecanismo para traducirlo en hechos concretos. No podemos seguir con declaraciones retóricas, sino que es preciso que se incluya el mecanismo concreto por el cual el Estado va a permitir que las instituciones tributarias vascas participen en las instancias comunitarias. Si no pueden participar de una forma directa, porque ya nos hacemos cargo que eso podría resultar un auténtico despropósito en los órganos comunitarios, sí hay otros mecanismos, como animar a que el comité de las regiones empiece a tener voz sobre asuntos que afectan a las regiones, o que se instrumente un mecanismo similar al que existe en Alemania, donde los länder tienen una delegación adjunta a la representación alemana en la comisión y en el consejo de la Unión Europea, de modo que cuando se va a tratar un asunto que es competencia de los länder hay una comisión paralela donde se trata el tema y eso hace que la voz del representante del Estado alemán ante las instancias comunitarias exprese el sentir de los länder, que son al fin y al cabo los afectados por la competencia. Aquí lo que no puede ser es que con nuestra capacidad de autonomía normativa nos estemos jugando cualquier decisión y no se nos deje ni opinar. Por tanto, no andemos con declaraciones retóricas: lo que pongamos, pongámoslo muy amarrado porque si no no va a servir para nada.

A este propósito quiero además advertir una cosa: si a alguien se le ocurre apelar a que en la Constitución española existe una atribución de la competencia en relaciones internacionales al Estado estaría en un error; porque un órgano comunitario no es un órgano extranjero, y la relación de una región europea con un órgano comunitario nunca es una relación internacional. Por tanto no se puede invocar la Constitución para hacer valer esa exclusiva en las relaciones internacionales, que nada tienen que ver con las relaciones de una región europea con los órganos comunitarios.

Sugiero además la supresión de una serie de recortes puntuales a la autonomía tributaria, o competencias de gestión de los territorios históricos. En primer lugar, actualmente, de acuerdo con el Concierto Económico, cuando un no residente obtiene rentas en el territorio de la comunidad autónoma nuestra, si el no residente es una sociedad las diputaciones gestionan ese impuesto que va a parar a sus arcas, y además con una autonomía normativa. Sin embargo, no sé por qué razón, los no residentes personas físicas siguen siendo competencia del Estado. No tiene ninguna lógica e incluso atentaría contra el principio de libre establecimiento en la Unión Europea, hay que corregir eso. ¿Y cómo? Eso se debe hacer técnicamente incorporando como tributo concertado, que lo es en la práctica en el texto del Concierto, el impuesto sobre la renta de no residentes que hoy está en manos del Estado y que abarca tanto a las personas físicas como a las sociedades.

Aquí hay un tema que es incomprensible: ¿por qué razón los funcionarios del Estado aquí o los empleados de organismos autónomos y entidades

estatales autónomas, la retención impositiva sobre sus sueldos la tienen que ingresar en la Hacienda del Estado y no en la Hacienda foral? No tiene ninguna lógica, y debe desaparecer absolutamente.

Las empresas que operan en territorio vasco y en territorio común, en ambos territorios, y cuyo volumen de operaciones superan los 500 millones de pesetas, tributan en un régimen que es de "cifra relativa de negocio" (ahora se llama volumen proporcional de negocio): en definitiva que si operas en un porcentaje del 60 aquí y del 40 allí, pagas el 40 allí y el 60 % del impuesto aquí. Eso determina que sea una única base fiscal, una única cuota a pagar que hay que repartir. Esa norma tal como está tiene las siguientes consecuencias: como la base tiene que ser única y la liquidación única, sólo puede aplicarse una normativa, no se puede aplicar la normativa foral y la estatal, y entonces el Concerto opta por decir: se aplica la normativa vasca cuando el domicilio fiscal esté aquí, pero siempre y cuando el volumen de operaciones aquí sea superior al 25 %. Eso no ocurre en el Estado. De modo que una empresa de más de 500 millones que opere en ambos territorios y que tenga el domicilio fiscal en Logroño o en Madrid, cualquiera que sea su volumen de operaciones, aunque el 90 % de sus operaciones las haga en territorio vasco, tributará según normativa común. No es una normativa justa.

Pero todavía vamos a hablar de otra injusticia. ¿Qué ocurre con los establecimientos permanentes de una entidad extranjera? Una empresa francesa monta una fábrica aquí, y tributa impuesto de sociedades como no residente con arreglo a normativa de aquí, y por tanto se aprovecha de los incentivos a la inversión ofrecidos en la CAPV, que son diferentes a los del Estado. ¿Pero qué pasa con la empresa residente en España que opera aquí con un establecimiento permanente? Pues resulta que los establecimientos permanentes suyos que operen aquí tributarán con arreglo a la normativa estatal. Se está produciendo una discriminación de trato que, curiosamente, sería perjudicial para las empresas españolas respecto a las empresas extranjeras. Naturalmente, esa discriminación no plantea problemas con la Unión Europea, la cual sólo se preocupa cuando un residente de un Estado sea mal tratado en otro Estado, no cuando el agravio es comparativo entre residentes de un mismo Estado. Pero aunque no plantee problemas comunitarios, no deja de ser una falta de equilibrio y una discriminación entre dos condiciones.

¿Y cuál es la solución? Sólo hay una: que tributen por establecimiento permanente las entidades residentes en España. De hecho, hoy las grandes entidades presentan declaraciones a todas las Haciendas y pagan a cada una su impuesto. La única diferencia es que habría que determinar el beneficio de los establecimientos permanentes situados en un lado. Pero la ventaja es obvia, pues eliminaríamos los inconvenientes que he dicho y desde el punto de vista del Fuero se respetaría escrupulosamente el principio de territorialidad. Siempre que se trate de impuestos aplicables en el ámbito de la CAPV todos los sujetos, sea una empresa francesa o una empresa española, tributarán con arreglo a nuestra normativa: eso es llevar a ultranza el prin-

cipio de territorialidad. En definitiva, es lo mismo que ocurre en el ámbito internacional: si una empresa española monta un establecimiento permanente en Francia o en Alemania, allí tributa sobre los rendimientos que obtiene con ese establecimiento. Aquí debe hacerse lo mismo. Creo que desde el punto de vista de Fuero es una reivindicación importante de plantear:

Una de las pocas ventajas que tenemos aquí (y créanme que son pocas, pues el verdadero chollo para una empresa no es establecerse en el País Vasco sino en Madrid, donde existe menor inspección; entre nosotros hay una tradición recaudatoria que no existe en otros lugares; aunque también es verdad que tenemos un nivel de calidad de servicios superior), es en el impuesto de sucesiones y donaciones. Por ejemplo, la exención en donaciones entre cónyuges, ascendientes y descendientes, o también en herencias en favor de cónyuges, ascendientes y descendientes. En esos casos se exige para que se aplique la normativa foral que el causante, si se trata de herencias, haya residido durante los últimos cinco años anteriores a su fallecimiento en la Comunidad Autónoma, y si se trata de sucesiones que el donatario haya residido el mismo tiempo en nuestro territorio. Creo que ahí se debe corregir un poco, porque aplicada con rigidez la norma puede dar lugar a situaciones injustas. Tiene lógica que se imponga un plazo para evitar oportunismos, hay que exigir una adscripción permanente del beneficiario. Pero piensen ustedes en una persona que ha vivido toda su vida aquí, y que por razones de trabajo se va dos años a vivir a Barcelona; sus padres le quieren hacer una donación, pero no se la pueden hacer porque tributa por la normativa estatal. Para rectificar esto podría recogerse una norma por la que se entendiese cumplido el requisito a una persona que acumulativamente en su vida ha tenido una residencia superior a diez o quince años, u otra norma de este tipo que corregiría situaciones que son injustas y que todos hemos conocido.

Hay otra situación muy curiosa: no se tiene en cuenta la interrelación entre Navarra y nosotros. Una persona que ha sido residente en Navarra toda la vida, que está sometida a régimen foral navarro y por consiguiente su herencia el día que fallezca va a estar exenta de impuestos para sus hijos, si viene a vivir aquí tendrá que esperar cinco años para adquirir el derecho de que su herencia quede exenta de impuestos. Es una barbaridad porque viene de un régimen foral. Deberíamos considerar que mientras siga habitando en un territorio foral, se está cumpliendo el requisito de los años. Eso hay que incorporarlo además para que se vea que tenemos sensibilidad para con Navarra.

Otra sugerencia. En el impuesto sobre el patrimonio, existe una norma que también me parece injusta porque está desequilibrada en favor del Estado. Concretamente, cuando se trata de los no residentes se atribuye la competencia a las diputaciones forales siempre que todos los bienes y derechos del no residente residan aquí, estén aquí. Ello puede ocasionar el absurdo de que un no residente tenga la mayoría de sus bienes aquí y un solo bien en el Estado, y como ya no están todos los bienes aquí deba tributar en el Estado. Entiendo que, una de dos, o que tribute en aquel territorio

donde radique la mayor parte de sus bienes, si no se quiere que un no residente tenga que pagar por impuesto de patrimonio a varias Haciendas, o, más correcto aún, que tribute en cada Hacienda de acuerdo con los bienes que tiene. ¿Qué le pasa a un francés que tiene bienes en Alemania, y un piso en Marbella, y una casa en Londres? Pues que tiene que tributar por impuesto de patrimonio en los tres países y no por eso se echa las manos a la cabeza. Pues aquí debe suceder lo mismo.

Creo que también se deben hacer algunas reivindicaciones en materia de autonomía normativa en la imposición indirecta. Somos un modelo de dejación, de renuncia a posibilidades de autonomía normativa en el IVA que es el impuesto principal, el impuesto estrella de nuestra fiscalidad. Fíjense ustedes que en el IVA hay una armonización a nivel comunitario, pero también hay unos márgenes en que los estados pueden en determinadas materias declarar exenciones, hay unos márgenes de fluctuación de unas bandas de tipos entre un mínimo y un máximo, hay una cierta autonomía normativa; pero nosotros hemos renunciado a todo eso. Pero no renunciemos a las posibilidades que se abren en otros impuestos indirectos como en determinados impuestos especiales, por ejemplo en el de vehículos o sobre bebidas alcohólicas o sobre primas de seguros, donde nuestra norma podría ser distinta a la del Estado.

Una última reivindicación que yo transmitiría a los negociadores es que en el Concierto Económico hay que recoger alguna alusión a la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía, al convenio sobre Seguridad Social, diciendo que las relaciones financieras entre el Estado y la Comunidad Autónoma se completarán con un convenio sobre la cuestión; al menos eso, si no se tiene capacidad para abordar en unos meses un tema tan complejo como el del convenio de la Seguridad Social. ¿Y por qué digo eso? Porque la disposición transitoria quinta expresamente menciona que se establecerán “los oportunos convenios mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad”. Han pasado veintipico años y no se ha hecho nada. Hay que advertir, además, de una cosa: que en muchos sistemas fiscales las contribuciones a la Seguridad Social tienen naturaleza de tributo. ¿Entonces por qué no van a estar dentro del Concierto? Alguna alusión debe haber diciendo, cuando menos, que se completará la especificidad de nuestras relaciones financieras con el Estado mediante un convenio al que hace referencia la disposición transitoria quinta. Cuando tanto se alardea de cumplimiento del Estatuto, hay que recordar que en algo tan importante como esto no se ha hecho nada.

Para terminar, voy a dar unas recomendaciones de orden práctico para los negociadores del Concierto. En primer lugar, creo que no hará falta decirlo: convicción de la justicia de la reivindicación. Difícilmente se va a defender algo, si uno no está convencido de la justicia de lo que plantea. Segundo: constancia; hay que tener constancia y aguantar a tope. Porque enfrente se van a encontrar con personas en general no dispuestas a dar, porque Madrid

considera que le estás quitando algo suyo, y casi parece que les estás quitando la cartera y, claro, les tienes que explicar que es al revés, que lo que quieres es recuperar tu cartera. Eso sólo se consigue a base de constancia. En esta batalla siempre les podemos ganar porque para nosotros el Concierto es el pan, nos estamos jugando mucho, mientras que para ellos es algo minúsculo.

Tercera idea: la prevalencia del Fuero sobre el huevo. No vendamos nunca el Fuero por el huevo porque lo podemos lamentar. Repasando la historia, por ejemplo, me encuentro con que el año 1904 las diputaciones forales renunciaron a recaudar el impuesto sobre bebidas alcohólicas que había entonces dada la falta de rentabilidad del impuesto; las consecuencias fatales fueron que el Estado asumió encantadísimo aquella competencia y la ha mantenido hasta hace tres o cuatro años en que la recuperamos. Por tanto, cualquier dejación de Fuero que hagamos es *ad aeternum*, de modo que hay que mantenerse fiel al Fuero, es preferible perder algo en el huevo que en el Fuero.

Por último, desearles a los negociadores que tengan suerte. O por lo menos que tengan justicia, que ya es bastante.