

Crónica de las Jornadas sobre el Concierto y Convenio Económico

Introducción

El Concierto Económico en vigor durante los últimos veinte años estaba regulado en una Ley de 1981. Era esta Ley la que regulaba formalmente las relaciones financieras y tributarias entre el Estado y los territorios forales que integran el País Vasco. La Comunidad Foral de Navarra posee su sistema de concierto con el Estado, si bien no se denomina formalmente Concierto Económico sino Convenio Económico, aunque, en definitiva, se trata del mismo régimen paccionado.

El sistema de concierto es una consecuencia directa de la abolición de los fueros y del intento de integración de las Haciendas Forales en una Hacienda Estatal. Esta raíz histórica se recoge expresamente en la Constitución Española, concretamente en su disposición adicional primera, donde expresamente se afirma que “la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”. Asimismo, el Estatuto de Autonomía del País Vasco afirma que “Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas por el sistema tradicional de Concierto Económico o Convenios”. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra contiene una afirmación similar cuando señala que “En virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico”.

La Ley 12/1981 reguladora del Concierto Económico tenía un periodo de vigencia de 20 años. Ello implicaba que el Concierto Económico expiraba el 31 de diciembre de 2001. Esta fecha no era fruto de la casualidad. El Estatuto de Autonomía del País Vasco afirma en su disposición transitoria octava que el primer Concierto Económico que se celebre con posterioridad a la aprobación del Estatuto, “se inspirará en el contenido material del vigente Concierto Económico con la provincia de Álava”. Y la vigencia del Concierto Económico alavés finalizaba el 31 de diciembre de 2001.

Teniendo en cuenta que los representantes de los territorios forales y del Estado debían iniciar un proceso de negociación para renovar el Concierto Económico, allá por el mes de mayo de 2000, en el seno de Eusko Ikaskuntza consideramos que aquel momento era particularmente oportuno para abrir un marco de análisis y estudio sobre el Concierto Económico. El estudio debía identificar los aspectos fundamentales del Concierto, así como las cuestiones más controvertidas del mismo y, por último, debía suponer un esfuerzo de reflexión sobre su futuro. No debía abarcar únicamente al Concierto sino también al Convenio Económico de Navarra, porque en definitiva su experiencia podía ser de gran utilidad para las instituciones vascas y viceversa.

Pero no se trataba solamente de analizar las cuestiones técnicas más importantes del Concierto y del Convenio, sino que, al mismo tiempo, se debía realizar un trabajo muy importante de información y sensibilización social de lo que es y de lo que supone el sistema de Concierto. En la mayoría de los casos, se tiene una imagen distorsionada del Concierto Económico, siendo frecuente escuchar la afirmación que identifica el Concierto con privilegio o, en otro caso, con conflicto. Ante este tipo de estereotipos más o menos interesados, se consideró que era necesario realizar un esfuerzo de información y divulgación del Concierto Económico.

Habiendo realizado en Eusko Ikaskuntza esta reflexión, propusimos a las instituciones forales vascas y navarras la organización y ejecución de un programa de actividades que tuviera como eje vertebrador el estudio del Concierto y del Convenio Económico. Inmediatamente, recibimos el apoyo de todas las instituciones a las que acudimos, en concreto, de las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y del Gobierno Foral de Navarra.

A lo largo de los ejercicios 2000 y 2001 se han celebrado cuatro jornadas de estudio técnico y se han impartido dos conferencias divulgativas. Las Jornadas de estudio, cada una sobre un tema monográfico, fueron las siguientes:

– La Jornada con el título *Balance del Concierto y del Convenio Económico*, celebrada en Iruñea - Pamplona, el 27 de octubre de 2000.

– La Jornada con el título *La articulación de las relaciones tributarias con el Estado: el Concierto y del Convenio Económico*, celebrada en Bilbao, el 17 de Noviembre de 2000.

– La Jornada con el título *El sistema de Concierto y la Unión Europea*, celebrada en Donostia, el 20 de Diciembre de 2000.

– La Jornada con el título *Perspectivas de futuro del Concierto y Convenio*, celebrada en Vitoria-Gasteiz, el 22 de marzo de 2001.

Primera jornada

La primera de las Jornadas de estudio tuvo por objeto realizar una reflexión sobre la aplicación del Concierto y Convenio Económico por parte de las instituciones forales. El título elegido para la misma, “Balance de la aplicación del Concierto y del Convenio Económico” ilustra la intención de los organizadores. En coherencia con el objetivo de celebrar una jornada de estudio en cada una de las capitales de los territorios forales, esta primera jornada de estudio se celebró en Iruña-Pamplona. Concretamente en el Salón de Actos de la Caja de Ahorros de Navarra.

La presentación de la Jornada fue realizada por D. Mikel Aranburu, Vicepresidente por Navarra de Eusko Ikaskuntza. En su discurso de apertura el Sr. Aranburu resaltó la oportunidad de realizar un estudio riguroso y sistemático de una pieza clave del autogobierno de la Comunidad Autónoma Vasca y de la Comunidad Foral de Navarra. En su opinión, los veinte años del actual concierto o los diez que ya ha cumplido el vigente convenio ofrecen suficientes elementos para una interpretación, un análisis que aporte luz y permita a través de un mejor conocimiento de estas instituciones abordar nuevas etapas.

La apertura formal de la Jornada correspondió al Rector de la Universidad Pública de Navarra, D. Antonio Pérez Prados.

La primera de las intervenciones corrió a cargo de D. José Antonio Asiáin, Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra en 1990, época en que fue negociado el Convenio Económico de Navarra con el Estado. Su intervención aportó numerosos detalles sobre el proceso de gestación del Convenio Económico de 1990 que solamente puede conocer una persona, como el Sr. Asiáin, que intervino personalmente en todo el proceso de negociación. El Sr. Asiain afirmó que quien tomó la iniciativa para la elaboración del Convenio de 1990 fue el Gobierno de Navarra. Lo hizo tras llegar a la conclusión de que sólo mediante un nuevo Convenio sería posible la asunción, sin un coste desmesurado del Gobierno Foral, de los servicios estatales de educación y salud.

A finales de 1984 el Gobierno de Navarra asumió una serie de transferencias. No obstante, el Convenio Económico entonces vigente no establecía la más mínima vinculación entre la cuantía de la aportación económica de Navarra y la valoración de las cargas asumidas por la Comunidad Foral. De hecho, no hubiera sido posible deducir el coste de los servicios transferidos, porque la cuantía de la aportación de Navarra al Estado establecida en 1969, resultaba 25 años más tarde, notablemente inferior al coste de los servicios transferidos. La entrada en vigor en 1986 del nuevo régimen de la imposición indirecta obligó a modificar el convenio de 1969 y, sobre todo el modelo de aportación de Navarra a las cargas del Estado. Como consecuencia del nuevo sistema resultó que desde 1986 en adelante Navarra obtuvo un importante volumen de recursos resultado de la compensación que el Estado debía pagar a Navarra. Esta situación se mantuvo hasta la aprobación del Convenio de 1990. Por parte de la Comunidad Foral la comisión negociadora estuvo integrada por prácticamente todos los partidos políticos con representación parlamentaria. La intención del Gobierno Foral era lograr el máximo consenso posible y ello se tradujo en la composición de la comisión.

La conclusión después de todos estos años es que se ha demostrado que aquel Convenio firmado en 1990 ha garantizado el autogobierno de Navarra y su solidaridad con las demás Comunidades Autónomas del Estado.

El segundo ponente, D. José Ramón López Larrinaga, expuso su experiencia en la negociación del Concierto Económico de 1981. El Sr. López Larrinaga era Viceconsejero de Hacienda del Gobierno Vasco en el periodo en que se negoció el Concierto Económico y formó parte de la comisión negociadora del País Vasco. Su intervención se dividió en dos partes: una primera dedicada al relato histórico del proceso negociador; y una segunda parte, de identificación de los problemas que se pueden presentar en la próxima negociación del Concierto.

Recordó que el Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado en 1979 establecía que la CAV iba a poseer un régimen tributario propio y que sus relaciones en este ámbito con el Estado se iban a desarrollar en régimen de Concierto. El Estatuto sentó las bases de lo que era el Concierto, pero quedaba por concretar qué es lo que iba a regular el Concierto y cómo lo iba a hacer. Se trataba por tanto de un momento decisivo en el autogobierno vasco. La comisión vasca estuvo presidida por el entonces, Consejero de Economía y Hacienda, D. Pedro Luis Uriarte, e integrado por representantes del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales. La mayor parte del trabajo inicial fue realizada por una comisión que fue resolviendo y acordando los aspectos técnicos del futuro concierto. No obstante, eran numerosas las cuestiones que debían ser objeto de una decisión política y no técnica. El propio Presidente de Gobierno, Adolfo Suarez, intervino para impulsar y avanzar en el proceso de negociación. La primera parte del Concierto, la concerniente a la capacidad normativa tributaria fue difícil de negociar, pero más lo fue la segunda, la que hablaba del cupo. Principalmente por la experiencia del Concierto alavés que dejaba en manos de la generosidad del Gobierno del Estado el pagar más o

menos. Se negoció y acordó un sistema que sirviera para reforzar el autogobierno, tomando como referencia las competencias no asumidas por la CAV y participando en un 6,24%. A su vez, la vigencia del concierto fue objeto de negociación. Por un lado, los representantes vascos exigían que tuviera una duración indefinida y por otro los representantes del Estado abogaban por una duración determinada. Al final, tomando como referencia el Concierto alavés, se transigió para que la vigencia del Concierto finalizara el 31 de diciembre de 2001.

Por lo que respecta, a las cuestiones referentes a la futura negociación del Concierto, el Sr. López Larrinaga se refirió a la necesidad de 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. Por otra parte defendió que 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.

A continuación, intervinieron los representantes de los agentes sociales. Participaron, por parte de la patronal, concretamente en representación de CONFEBASK, su Secretario General D. Guillermo Zubía, y en representación de los sindicatos, D^a Nekane Jurado de LAB.

D. Guillermo Zubía se refirió principalmente a la utilización por parte de las instituciones vascas de las competencias que les otorga el Concierto Económico. De partida, reconoció que en su conjunto la labor realizada por las instituciones vascas ha sido positiva. Se han aprobado una serie de normas muy importantes que se refieren a la organización de la Hacienda vasca, regulando las relaciones entre una Hacienda común del País Vasco y las Haciendas de los Territorios Históricos. Por lo que respecta al sistema tributario, se ha hecho una desigual utilización de la capacidad normativa. Se ha utilizado poco en materia de imposición indirecta y más en materia de imposición directa, sobre todo en el Impuesto sobre Sociedades y, a partir de 1997, también en materia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Es de resaltar la utilización del Impuesto sobre Sociedades como factor esencial de intervención frente a la crisis a la que se ha enfrentado la empresa vasca en la década de los noventa. Por lo que respecta al IRPF, en 1999 se aprobó el nuevo impuesto que se diferencia del existente en el Estado pero al que hay que achacar que establece una mayor presión fiscal que la existente en el impuesto estatal. A este respecto, se podía haber hecho mucho más en la regulación de este impuesto, no se hizo, pero todavía se está a tiempo.

Nekane Jurado inició su intervención recordando que el Concierto y el Convenio son sólo una parte del entramado de relaciones financieras con el Estado español y que desde esa perspectiva deben ser analizados. En su opinión, a pesar que el Concierto y Convenio reconocen cierta capacidad normativa en materia tributaria, ésta se encuentra encorsetada por los límites que se derivan de la legislación tributaria española y de las propias leyes del Concierto y del Convenio. La capacidad real de las instituciones forales es mucho menor de la que se suele afirmar. Respecto al cupo, señaló que dado que lo que pretende es contribuir al presupuesto estatal por las competencias no asumidas por las instituciones vascas y navarras, se deja en manos del Estado el decidir cuánto deben aportar las instituciones forales. Si el Estado aumenta el presupuesto de Defensa, aumentará la aportación foral. Asimismo señaló que se ha utilizado la capacidad normativa foral para beneficiar al sector empresarial olvidando a la clase trabajadora.

A continuación intervinieron D. Blas Los Arcos, Director del Servicio de Economía de la Dirección de Economía del Gobierno de Navarra y D. Juan Miguel Bilbao Viceconsejero de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco. Respectivamente, expusieron la importancia del Convenio y del Concierto desde el punto de vista económico. No vamos a repetir aquí las diferentes magnitudes económicas expuestas, sino que nos limitaremos a resaltar la importancia del volumen de recursos que se recaudan que se computan en cientos de miles de millones de pesetas y que sirven para financiar el complicado sistema de autogobierno foral.

Por último, la jornada se cerró con una ronda de intervenciones por parte de los responsables de las instituciones forales. Esta ronda de intervenciones fue moderada por D. Gregorio Monreal, Catedrático de Historia del Derecho de la UPNA que, a su vez, fundamentó desde una perspectiva histórica la oportunidad de un tratamiento conjunto del Convenio y de los Conciertos Económicos.

El primero de los responsables institucionales en intervenir fue D. José Javier Armendáriz, Director de la Hacienda Tributaria de Navarra. Resaltó que la renovación del Convenio de 1969 y la aprobación del Convenio de 1990 fue consecuencia de la asunción de nuevas competencias por parte de la Comunidad foral y segundo, por la necesidad de proceder a una adaptación de armonización del antiguo Convenio. También afirmó que de cara a futuro la Comunidad Foral deberá hacer frente a los cambios fiscales que se derivaran de la "Nueva Economía" y, sobre todo, a la deslocalización del hecho imponible. Asimismo, será necesario reducir la conflictividad con la Administración del Estado, aclarando cuestiones como el concepto de presión fiscal que está siendo utilizado por el Estado para recurrir disposiciones forales. Por último, señaló que se deberá hacer un esfuerzo para definir cuál va a ser el papel que deben ejercer las instituciones forales en el ámbito de la Unión Europea.

Javier Moreno, Director de Política Fiscal y Legislativa de la Diputación Foral de Gipuzkoa, valoró la utilización de la capacidad normativa por parte de las instituciones forales. Para ello, afirmó que se debe tener en cuenta el Concierto Económico vigente en cada momento, ya que no hay que olvidar que en veinte años el Concierto se ha modificado cinco veces. Distinguió cuatro periodos dentro de los veinte años en que ha estado vigente el actual concierto. Las etapas más activas han sido las dos últimas. La etapa que transurre desde 1990 a 1997 se caracterizó por una política muy activa en materia de incentivos, por una conflictividad entre los territorios históricos y el Estado y por la aparición del factor europeo. A partir de 1997 se ha profundizado en la utilización de la capacidad normativa, aprobando un modelo propio del impuesto recaudatoriamente más importante, el IRPF. Señaló también el esfuerzo realizado para coordinar las normas fiscales de los tres territorios de la CAV, aunque en ocasiones los contribuyentes exijan una mayor armonización.

Por su parte, D. Javier Muguruza, Director de Hacienda de la Diputación Foral de Bizkaia se refirió a la evolución que la administración tributaria foral ha experimentado desde la aprobación del Concierto Económico de 1981. Una vez concluida la negociación del Concierto las Diputaciones tuvieron que organizar una administración propia para hacer frente a las competencias que les habían sido atribuidas. En esta tarea, se optó por transferir a las Diputaciones muchos de los funcionarios que desempeñaban su labor en las Delegaciones Territoriales de Hacienda del Estado. Muchos de aquellos funcionarios pasaron a la administración foral. Asimismo, se fueron convocando las nuevas plazas que se consideraban imprescindibles para afrontar la tarea encomendada. Las Administraciones forales son administraciones pequeñas, flexibles y cercanas en las que se ha querido mantener un trato directo y per-

sonal con el contribuyente. Son de resaltar también las fluidas relaciones institucionales existentes entre las diferentes Diputaciones que facilitan enormemente la necesaria labor de coordinación.

Ángel Barrasa, Director de Hacienda de la Diputación Foral de Álava, centró su intervención en el “Pacto fiscal” firmado por la Administración del Estado y el Gobierno Vasco en enero de 2000. La “paz fiscal” o “el pacto fiscal” recoge la intención por parte de las administraciones que lo suscribieron de poner fin a una situación de enorme litigiosidad, de forma que se evite que los conflictos que puedan surgir en el futuro lleguen a los Tribunales. La razón por la que se suscribe el “pacto fiscal” se encuentra en la amenaza que para el autogobierno foral suponía el próximo pronunciamiento del Tribunal de Justicia de Luxemburgo. La única forma de evitar dicha amenaza fue pactar, de forma que la Administración del Estado retiró el recurso que había provocado la intervención del Tribunal de Luxemburgo y las instituciones forales retiraron a su vez una serie de recursos interpuestos contra el Estado y derogaron los incentivos fiscales que habían sido cuestionados. El Sr. Barrasa manifestó su valoración positiva de lo que supuso el “pacto fiscal” y su optimismo de cara al futuro.

Por último, intervino D. José María Serena Puig, Responsable de la Dependencia Regional de Relaciones Institucionales del Estado, el cual valoró negativamente la interposición de recursos por parte del Estado utilizando para ellos argumentos basados en la presión fiscal efectiva. Asimismo destacó que el proceso armonizador europeo puede originar importantes consecuencias para las instituciones forales y subrayó el reto de las administraciones a la hora de prestar un servicio de calidad al contribuyente.



Pamplona, 2000.10.27. 1ª Jornada: El Concierto y el Convenio Económico: *Balance del Concierto y Convenio: la experiencia acumulada*. Acto de inauguración. José Antonio Asiain, Mikel Aranburu, José Ramón López Larrinaga, Fernando de la Hucha, Joxe Mari Aizega.

Para clausurar la Jornada, D. Francisco Iribarren, Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, señaló la importancia que el Convenio Económico supone para Navarra. Resalto qué esta institución otorga una autonomía financiera esencial para Navarra, pero exige además una gran responsabilidad a la hora de administrar. Exige responsabilidad, rigor, y saber administrar.

Segunda Jornada

La segunda Jornada del Programa se celebró en Bilbao, bajo el título “La articulación de las relaciones tributarias con el Estado: el Concierto y el Convenio”. El objeto de esta jornada era analizar la naturaleza del Concierto Económico y las cuestiones que habían suscitado mayor discusión durante los veinte años de duración del vigente Concierto.

D. Javier Urizarbarrena, Diputado de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia fue el encargado de abrir la jornada con un breve discurso. Resaltó la impresión de que los responsables estatales no han creído nunca en el Concierto. Esta impresión se ha probado reiteradamente durante la vigencia del Concierto Económico, durante el cual el Estado ha recurrido reiteradamente las normas forales. Todo este proceso ha derivado, en opinión del Sr. Urizarbarrena, en un intento de vaciar el Concierto. La solución a la situación que atraviesa el Concierto pasa por: reconocer el carácter de ley a las normas forales, de forma que sólo puedan ser recurridas ante el Tribunal Constitucional; el reconocimiento del modelo de Concierto por parte de la Unión Europea; y, por último, un nuevo talante por parte fundamentalmente de la Administración del Estado.

A continuación intervino Joseba Agirreazkuenaga, Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad del País Vasco. Realizó una introducción histórica del Concierto y del Convenio Económico resaltando algunas cuestiones de su evolución. En su opinión, el Concierto o Convenio son dos categorías que sirven para definir la relación entre haciendas que se entienden como sujetos colectivos jurídicamente reconocidos en un Estado-nación liberal en construcción. El Convenio y Concierto deben situarse como un eslabón, un acontecimiento de la transición liberal del régimen foral, sin olvidar que el impuesto es un elemento que define al Estado. El profesor Agirreazkuenaga distinguió tres etapas evolutivas en la gestación de las haciendas forales: la plularidad fiscal, considerada como la Hacienda de los señores; la monarquía hispánica de los Austrias y Borbones, que se caracteriza por las matxinadas o revueltas antifiscales, antiburocráticas; y la etapa de la revolución liberal, fundamentada en la idea de lo único, la uniformidad en oposición a la diversidad. A lo largo de la ponencia fue desgranando las diversas etapas que ha ido atravesando el Concierto, ente las cuales podemos citar la Juntas de Reforma y la Real Orden de 1817, el ensayo del establecimiento de un cupo ordinario impulsado por López Ballesteros, la Ley de 25 de octubre de 1839, confirmando los fueros sin perjuicio de la unidad constitucional, y la reforma de Mon Santillan.

El próximo ponente, D. Eugenio Simón Acosta, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Navarra, analizó el Concierto desde la perspectiva de la jurisprudencia. Comenzó resaltando la enorme ambigüedad jurídica que rodea al Concierto. El Concierto se ha movido siempre en el ámbito de la indefinición. El plazo del Concierto debería ser objeto de reforma en la próxima negociación estableciendo su duración indefinida. Se pronunció en contra de la fórmula de los derechos históricos, ya que en su opinión los derechos si son derechos deben ser actuales y no pueden ser históricos. La interpretación del Tribunal Constitucional admite que dentro del

marco constitucional los regímenes forales mantengan su diversidad frente al resto de las comunidades autónomas. En su opinión, el poder tributario que reconoce la Constitución al Estado es tan originario como el que corresponde a los territorios forales. Ambos poderes son iguales aunque tienen contenidos distintos. Asimismo, señaló que el Concierto establece limitaciones a dos bandas, es decir, para el Estado y para los territorios forales. Seguidamente analizó las limitaciones al poder tributario que establece el Concierto, concretamente, la prohibición de establecer tributos sobre bienes situados fuera de su territorio, el respeto a los principios generales tributarios, la atención a la estructura general impositiva del Estado y a los criterios de armonización.

Posteriormente, D. Ignacio Zubiri, Catedrático de Hacienda de la Universidad del País Vasco, centró su intervención en el análisis de la presión fiscal efectiva, concepto éste que ha suscitado una gran controversia y que ha sido utilizado por los Tribunales de Justicia a la hora de dirimir los recursos presentados contra las normas forales. El profesor Zubiri explicó las dificultades existentes en los estudiosos a la hora de consensuar un concepto de presión fiscal efectiva. Resaltó asimismo que según la interpretación que se le dé al concepto, cualquier incentivo fiscal que otorgue una reducción de la carga tributaria de los sujetos pasivos, implica una reducción de la presión fiscal efectiva. Sin embargo, en su opinión diversos estudios que se han realizado sobre la presión fiscal efectiva del País Vasco han demostrado que ésta es superior a la existente en el resto del Estado.

El siguiente tema que fue abordado en esta Jornada fue la llamada "litigiosidad" del Concierto y Convenio Económico, estudiada desde diferentes puntos de vista por funcionarios de las distintas administraciones forales.

La primera en intervenir fue D^a Elena Reta, Responsable de Desarrollo Normativo de la Diputación Foral de Gipuzkoa, quien analizó *Las relaciones de los Territorios Históricos en el ámbito tributario*. Inicialmente la ponente resaltó la contradicción existente entre la concreta capacidad normativa de cada Territorio Histórico y los puntos de conexión de los diferentes impuestos que se regulan en la Ley del Concierto. Esta afirmación fue ilustrada con diversos ejemplos. A continuación, se refirió a las normas sobre armonización, coordinación y colaboración fiscal que deben de regular diversos aspectos como los mecanismos para la distribución de los recursos obtenidos de la gestión tributaria o las funciones que ejerce el Consejo Vasco de Finanzas. Expuso además su preocupación ante los obstáculos con los que se puede encontrar un contribuyente que ha realizado un hecho imponible de un impuesto que debe exigirse "por la correspondiente Diputación Foral". Ni el Concierto ni tampoco la Ley de Armonización, Coordinación y Colaboración fiscal regulan nada. Lo más oportuno sería que los tres Territorios Históricos pactasen y regulasen los diferentes puntos de conexión. Por último, resaltó la importancia del Órgano de Coordinación Tributaria para articular las relaciones entre los diferentes Territorios aunque le falta la capacidad para llegar a acuerdos que tengan transcendencia jurídica para los contribuyentes.

La siguiente intervención corrió a cargo de D. José Luis Vivanco, *Subinspector de Tributos de la Diputación Foral de Bizkaia*, quien analizó *La relación de los territorios forales con la administración estatal*. En su opinión la litigiosidad trae causa de la excepcionalidad fiscal que el Concierto supone en sí mismo. La conflictividad entre la Administración del Estado y los territorios forales está presente en el origen del Concierto y así lo ha estado durante toda su vida. Además el espectacular incremento de los conflictos de los últimos tiempos se debe a causas como: la progresiva asunción de competencias por los Territorios Históricos a través de las sucesivas modificaciones del Concierto, los cambios producidos en las relaciones económicas internas e internacionales, la

adhesión de España a la Unión Europea y la utilización política del Concierto por las diferentes administraciones. Se ha querido terminar con esta conflictividad mediante la “paz fiscal”. Este acuerdo se ha considerado como un primer paso donde las discrepancias entre las administraciones se resuelvan por cauces amistosos y negociados.

El siguiente ponente fue D. Miguel Zurita, Inspector de Finanzas excedente y socio de PriceWaterhouseCoopers, quien desarrolló el tema de los *Entresijos del Concierto Económico*. A lo largo de su exposición fue detallando las diversas etapas que ha atravesado el vigente Concierto. Comenzando con los antecedentes del Concierto en Álava que se remontan al año 1463. Analizó también el origen del Concierto de 1876, como consecuencia de la abolición de los fueros. Posteriormente el Concierto se fue renovando hasta la derogación del mismo en las provincias de Gipuzkoa y Bizkaia. El Concierto subsistió en Álava donde sufrió diversas renovaciones hasta desembocar en el Concierto de 1981.

Por último, Pedro Ugalde, *Secretario General Técnico de la Consejería de Economía. Gobierno Foral de Navarra*, analizó la *Litigiosidad del Convenio Económico*. Reconoció que el grado de litigiosidad que ha tenido el Convenio Económico ha sido netamente inferior al que ha sufrido el Concierto Económico. De los diversos recursos presentados contra leyes forales navarras por la Administración del Estado, no ha habido ningún pronunciamiento del Tribunal Constitucional que estime los recursos presentados (no hay que olvidar que los recursos contra las leyes forales navarras se deben interponer ante el Tribunal Constitucional). El argumento más repetido en los recursos interpuestos es que los incentivos que se regulan en las leyes forales reducen la presión fiscal efectiva. Asimismo, la Administración del Estado también ha argumentado que las disposiciones forales atentan contra la libertad de circulación de personas, bienes y capitales.

Para clausurar la jornada, D. Josu Bergara, Excmo. Diputado General de Bizkaia pronunció un breve discurso. Destacó la importancia fundamental del Concierto en el autogobierno vasco y la necesidad de plantear y reflexionar acerca de sus necesidades y oportunidades, que sin duda, se deberán tener en cuenta a la hora de afrontar la negociación.

Tercera Jornada

La tercera Jornada del Programa se celebró en Donostia, bajo el título “El sistema de concierto y la Unión Europea”. La finalidad de esta jornada era analizar el nuevo escenario al que se enfrenta el Concierto ante las iniciativas institucionales y normativas de la Unión Europea.

D. Antton Market, Diputado de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa inauguró la jornada abogando porque el Concierto pueda tener un total encaje en la Unión Europea en las mismas condiciones que el resto de los sistemas fiscales de la Unión. Una institución como el Concierto, históricamente asentada, debería unir a las fuerzas políticas para realizar un esfuerzo común que permita su consolidación. Resaltó la preocupación que produce que determinados incentivos fiscales puedan ser considerados contrarios a la normativa europea sólo por el hecho de que sean medidas forales. Por todo lo cual, subrayó la necesidad de clarificar la presencia europea del Concierto dotándole de un marco estable.

La primera intervención corrió a cargo de Joxe Mari Aizega, Profesor de la Mondragon Unibertsitatea, quien realizó un “*Balance sobre la intervención de las insti-*

tuciones europeas". En primer lugar, el ponente enmarcó la intervención europea en el objetivo fundamental de eliminar los obstáculos y distorsiones fiscales a los intercambios en un mercado interior. Analizó en un primer lugar cuál ha sido la evolución en materia de armonización, diferenciando el importante nivel de armonización producido en la imposición indirecta (IVA e impuestos especiales) y el escaso avance en materia de imposición directa, donde las iniciativas de las instituciones europeas se han topado con que no existe unanimidad entre los Estados a la hora de coordinar sus políticas tributarias. Últimamente se está trabajando en el llamado "paquete fiscal", integrado por una propuesta de directiva sobre el ahorro, una propuesta de directiva sobre la no retención de los pagos de intereses y cánones y el código de conducta. Este último pretende comprometer a los Estados miembros para que no aprueben medidas fiscales que sean perniciosas para la competencia. Por último, se refirió a las ayudas de Estado como instrumento que está utilizando la Comisión Europea para eliminar las distorsiones puntuales sobre la libre competencia. Criticó que en términos de competencia fiscal lesiva únicamente se analicen los efectos que producen medidas puntuales y no el que producen medidas de carácter estructural. Por último, recordó que ha sido la normativa sobre ayudas de Estado la que ha afectado de forma directa a las instituciones forales. Son conocidas las Decisiones de la Comisión Europea sobre los asuntos Daewoo y Ramondin, la apertura de un expediente de infracción que afecta a los mismos incentivos.

A continuación, Juan López Rodríguez, experto nacional de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea, desarrolló su ponencia sobre "*La interpretación de las instituciones europeas*". El Sr. López centró su intervención en tres grandes bloques temáticos. Por una parte, analizó el derecho fiscal comunitario actualmente vigente, cuya principal característica ha sido que se han intentado eliminar los obstáculos fiscales existentes para la consecución de un mercado interior. Otro de los principios que fundamentan la normativa existente es la equiparación de tratamiento fiscal de todos los residentes en la Unión europea o, dicho de otra forma, la prohibición de un tratamiento fiscal diferente a los residentes de un Estado respecto de los residentes de otros Estado. Asimismo analizó el paquete fiscal y principalmente la Directiva sobre el ahorro y el código de conducta como las iniciativas fiscales más importantes de estos momentos. En concreto, resaltó que el código de conducta implica la asunción por parte de los Estados miembros de unos compromisos en cuanto a los criterios que debe respetar en el ejercicio de su política tributaria y sobre todo de unos compromisos de no adoptar medidas fiscales que pudieran considerarse perniciosas para la competencia. Por último, subrayó que los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de Luxemburgo han establecido claramente el principio de no discriminación y el respeto de la libertad de circulación. Todo ello con la finalidad clara de eliminar los obstáculos fiscales para la consecución efectiva del mercado interior.

Los siguientes en intervenir fueron los letrados D. Antonio Creus, socio del bufete Cuatrecasas y D. Marcos Araujo, socio del Garrigues & Andersen. Los dos se refirieron a "*La actuación de los territorios forales en los procesos abiertos contra normas forales*". El Sr. Creus destacó en primer lugar las opiniones vertidas por al Abogado General del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, Sr. Saggio, que no entendió la naturaleza del Concierto y confunde un régimen existente con anterioridad a la adhesión de España a la Comunidad Europea y otros regímenes fiscales regionales posteriores que en absoluto son equiparables. Criticó además la utilización de las "ayudas de Estado" por parte de la Comisión Europea. Los incentivos fiscales cuestionados por la Comisión suponen un diferimiento de la carga tributaria, son medidas genéricas y no selectivas y no existe una afectación de la competencia.

A continuación intervino el Sr. Araujo. En su opinión, la actuación de la Comisión hay que enmarcarla en la tensión que existe en el proceso de construcción europea: por un lado, existen instituciones comunitarias que luchan para lograr la integración europea y, por otro lado, están los Estados que quieren mantener su soberanía. Analizó las notas que caracterizan a las ayudas de Estado. La ayuda actualmente no exige transferencia de recursos sino un simple alivio de cargas que de otra manera la empresa hubiera estado obligada a soportar. Para ello habría que comparar la situación tras la ayuda con la situación preexistente. Además la ayuda debe ser específica. La Comisión considera que los incentivos fiscales lo son, porque se ha singularizado una categoría de destinatarios; aunque se deba advertir que ésta es una condición necesaria que se produce en todo incentivo fiscal, ya que para disfrutar del mismo se deben cumplir determinadas condiciones. Se centró asimismo en las consecuencias que tendría que los incentivos forales fueran declarados ilegales y en la obligación de devolver las ayudas. Para ello analizó el concepto de confianza legítima, según el cual no existe obligación de devolver porque la empresa cuando invirtió lo hizo confiando en que recibiría el incentivo. Pero no puede invocarse confianza legítima en materia de ayudas de Estado, porque si no nunca se devolverían las ayudas.

D. Franco Fichera, Catedrático de Derecho Tributario de la Universidad de Bolonia, analizó *“Las repercusiones de la normativa europea sobre ayudas de Estado”*. En su opinión, cualquier nivel de gobierno en Europa que es titular de competencias fiscales debe respetar algunos principios y está sometido a vínculos de derecho comunitario. El Concierto también. De hecho, la propia Ley del Concierto establece el sometimiento de éste a los convenios internacionales y a la normativa comunitaria. El Tratado de la Comunidad Europea prohíbe las ayudas estatales que sean incompatibles con el mercado común en la medida en que incidan sobre los intercambios entre los Estados miembros, se perciban mediante recursos públicos de todo tipo y favorezcan algunas empresas. La razón de esta prohibición se encuentra en que en un mercado único con una moneda única no se desea que las condiciones concurrenciales entre empresas se vea alterada. Y ello es perfectamente aplicable al Concierto Económico. A continuación, el profesor Fichera analizó determinados incentivos fiscales forales y llegó a la conclusión de que efectivamente cumplirían las condiciones para ser consideradas ayudas estatales. En su opinión, cuando la Unión Europea analiza las normas forales, considera a todo el territorio español como un todo único y considera que dentro del territorio español existen disposiciones que establecen beneficios fiscales. De hecho, en su opinión los territorios forales no pueden excepcionar el régimen ordinario del sistema tributario español sin caer en el ámbito de las ayudas estatales. Sin embargo, advirtió que siendo esto así, es posible que las ayudas estatales puedan ser declaradas compatibles con el Tratado si se cumplen las condiciones que se han establecido.

A continuación se celebró una mesa redonda bajo el título *“Posibilidades jurídicas y perspectivas de futuro del sistema de concierto en la Unión Europea”*. Ejerció de moderador de dicha mesa redonda, D. Ramón Falcón y Tella, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid. En una breve intervención, calificó de inaceptable la interpretación del Abogado General del Tribunal de Luxemburgo que calificó la mera diferencia de tributación entre los territorios forales y el Estado como constitutiva de una ayuda estatal. En su opinión, hay que acostumbrarse a tener problemas con Bruselas y discutir las cosas caso por caso, pero no en base a interpretaciones generales como la mencionada. Los participantes de la mesa redonda mostraron su disconformidad con la interpretación de la Comisión Europea en los temas Daewoo y Ramondin. En cambio, discrepó con ellos el profesor Fichera que consideró que la interpretación de la Comisión era correcta y que los incentivos cuestionados constituían una ayuda de Estado.

Por último, se celebró una mesa redonda con los representantes de todos los partidos políticos de ámbito vasco. Estuvieron presentes los representantes del Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna, Euskal Herritarrok, Ezker Batua – Izquierda Unida, Partido Popular y Partido Socialista de Euskadi. De sus intervenciones se podría destacar el reconocimiento de que el Concierto es un instrumento político de primer orden para los vascos, las declaraciones realizadas en defensa del Concierto Económico y la necesidad de realizar un uso inteligente del mismo evitando la litigiosidad en los asuntos relacionados con el Concierto.

Clausuró la jornada, D. Roman Sudupe, Excmo. Diputado General de la Diputación Foral de Gipuzkoa. En opinión del Diputado General el Concierto debe estar al margen de las coyunturas. Señaló la necesidad de marcarse objetivos sociales, políticos y económicos de cara a la negociación, entre ellos, su duración indefinida, la necesaria garantía que debe tener el Concierto ante las instituciones europeas y la recuperación de la capacidad normativa tributaria desde una apuesta clara a favor de la armonización fiscal europea.

Cuarta Jornada

La cuarta y última Jornada pretendió ser el colofón de todo el programa de actividades. Se celebró en Gasteiz. El título que se le otorgó, "*Perspectivas de futuro del Concierto y Convenio*" evidencia claramente con qué objeto fue organizada.

El primero en intervenir fue D. Pascual Jover, Abogado y Presidente de la Caja Vital Kutxa. El título de su ponencia fue *Consideraciones en torno al Concierto Económico*. Afirmó que siendo el Concierto 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. En su opinión, no es posible concebir al Estatuto sin el Concierto. Mencionó también las siguientes características del Concierto: en un sistema pactado, se trata de 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. Por lo que respecta a su aplicación, el Sr. Jover señaló que el Concierto se ha adaptado correctamente a los cambios de los sistemas fiscales y económicos. Asimismo, resaltó la necesidad de realizar un esfuerzo para explicar el Concierto Económico en la Unión Europea y, afirmó que de ello tiene una gran responsabilidad la Administración del Estado. También deberían arbitrase mecanismos para que la representación del País Vasco tuviera una participación efectiva en el proceso de armonización europea.

A continuación intervino D. Ramón Rabanera, Excmo. Diputado General de Álava que disertó en torno a las perspectivas de futuro del Concierto Económico. que disertó en torno a las perspectivas de futuro del Concierto Económico. Resaltó que el Concierto es una institución fundamental para el desarrollo institucional alavés y vasco. Abogó por evitar la judicialización del Concierto, por asentar el nuevo concierto en la Unión Europea, por la neutralidad del Cupo y por profundizar las relaciones institucionales entre las distintas administraciones.

Clausuró la jornada, D^a Idoia Zenarruzabeitia, Vice-Lehendakari y Consejera de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco. Resaltó la importancia esencial del Concierto para el autogobierno vasco y la necesidad de acometer a su renegociación con los siguientes objetivos: reconocer su carácter indefinido, fortalecer y desarrollar



Vitoria-Gasteiz, 2001.03.22. 4ª Jornada: El Concierto y el Convenio Económico: *Perspectivas de futuro del Concierto y Convenio*. Ramón Rabanera, Carmelo Barrio, Alfredo Marco Tabar.



Vitoria-Gasteiz, 2001.03.22. 4ª Jornada: El Concierto y el Convenio Económico: *Perspectivas de futuro del Concierto y Convenio*. Aspecto de la sala.

la capacidad fiscal foral, establecer un mecanismo de arbitraje para resolver los conflictos entre administraciones y, por último, que el cupo respete el equilibrio y la neutralidad financiera. Por último, subrayó la necesidad de insertar plenamente el Concierto Económico en la Unión Europea.

Conclusión

El programa que las secciones de Economía y Derecho de Eusko Ikaskuntza elaboraron allá por el mes de mayo de 2000 se ha ejecutado entre los años 2000 y 2001. La tarea no ha sido fácil. Han sido muchos los temas tratados en las jornadas celebradas en las cuatro capitales forales. Han participado ponentes provenientes de las cuatro instituciones forales, de las Universidades vascas, de la práctica profesional y de las propias instituciones europeas.

Para terminar, quisiera resaltar que, de todas las opiniones y reflexiones que se han manifestado en las diferentes jornadas, surge una conclusión unánime: el Concierto es una institución fundamental para el autogobierno vasco, cuya pervivencia y futuro deben garantizarse.

Joxe Mari Aizega Zubillaga
Coordinador general de las Jornadas
Eusko Ikaskuntza