



IV.
DIFERENCIAS
DEL
CONCIERTO DE
1981 CON OTROS
MODELOS

IV.

DIFERENCIAS DEL CONCIERTO DE 1981 CON OTROS MODELOS

Como recordarás, amigo lector o lectora, en uno de los títulos iniciales de esta obra hacíamos un breve repaso a los modelos hacendísticos en el mundo. Tras ello, abusando de tu interés y de tu paciencia, me he permitido explicarte la historia del Concierto y la negociación del de 1981, y otras que se desarrollaron en paralelo, para pasar, a continuación, a realizar un análisis en profundidad del contenido y las características del Concierto que tuve el honor de negociar, junto con las personas que te he citado.

Con todo ello, te has convertido en un gran experto en el Concierto Económico, por lo que podrías cerrar este libro con tranquilidad –o apagar la pantalla de tu ordenador o tu tableta– y, con un suspiro de alivio, felicitarte a ti mismo, con un sonoro ¡misión cumplida! (*si con ello no te basta, estás autorizado también a darte unas palmaditas de felicitación en tu espalda*). Pero, dado que has hecho el gran esfuerzo de llegar hasta aquí, ¿por qué no sigues perseverando en la lectura, al menos hasta el final de esta Parte Quinta? En cualquier caso, no quiero ocultarte que en las Partes siguientes espero que encuentres cuestiones de gran interés, si te decides a leerlas. ¡Tú decides!

Por si finalmente te inclinas por continuar, en este Título, como habrás adivinado por su enunciado, voy a tratar de explicarte lo que diferencia el Concierto de 1981, con el de Araba de 1976, con el Convenio navarro de 1990 y, finalmente, con el modelo LOFCA, por el que se rigen, tras sus sucesivas versiones, las quince Comunidades Autónomas de régimen común. ¿Te animas a acompañarme? Vamos allá...

15.- DIFERENCIAS SUSTANCIALES ENTRE EL CONCIERTO DE 1981 Y EL CONCIERTO DE ÁLAVA DE 1976

15.1. Contar con el Concierto de Álava de 1976 fue fundamental para la pervivencia del modelo de Concierto en la “España de las Autonomías”

En mi opinión, el Concierto alavés de 1976 tiene relevancia por tres razones:

1ª) Al no haber sido derogado el Concierto alavés por el Decreto de Guerra dictado por el General Franco, que suprimió de un plumazo los Concierdos Económicos de Bizkaia y Gipuzkoa, **permitió mantener viva la figura del Concierto Económico** en lo que es el territorio actual de la Comunidad Autónoma Vasca. Estarás de acuerdo conmigo en que esta fue una cuestión crítica.

2ª) El Concierto alavés de 1976 es también relevante porque la Disposición Transitoria Octava del vigente Estatuto de Autonomía del País Vasco dice lo siguiente: *“El primer Concierto Económico que se celebre con posterioridad a la aprobación del presente Estatuto se inspirará en el contenido material del vigente Concierto Económico con la provincia de Álava, sin que suponga detrimento alguno para la provincia, y en él no se concertará la imposición del Estado sobre alcoholes”*.

Por lo tanto, este Concierto es también relevante porque sirvió de “inspiración” al que le siguió, aunque en la negociación del mismo conseguimos transformar la “inspiración” –que algunos confundían con “aspiración”– en “suelo”, es decir, el mínimo a alcanzar.

3ª) Finalmente, aquel Concierto de Álava nos aportó una referencia temporal, en este caso limitativa, porque como **la vigencia del mismo se extendía hasta el 31 de diciembre de 2001**, fue necesario fijar ese mismo plazo de vigencia para el nuevo Concierto vasco, con el objetivo de lograr una perfecta conexión legal entre ambos.

Para tu tranquilidad, con posterioridad, y tras la aprobación del Concierto Económico de 2002, la vigencia que se estableció para el mismo fue indefinida, sin plazo de caducidad. ¡Tenemos Concierto *“per omnia saecula saeculorum”!* (por si no estás familiarizado con la lengua en la

que se comunicaban los Césares romanos y que la Iglesia Católica ha logrado mantener, esa expresión quiere decir “por todos los siglos de los siglos”. Quizá, preventivamente, la vamos a cerrar, si te parece y como suele ser costumbre, con un sonoro “¡Amén!”, es decir, “¡Así sea!”).

15.2. Tres condicionantes que encuadran la negociación de 1980

Por lo tanto, aquel Concierto permitió, por un lado, aportar al Concierto vasco de 1981 el vínculo histórico con toda la serie de los aprobados anteriormente desde 1878, cuestión extremadamente importante, o si lo quieres decisiva. Pero, por otro lado, **creó un triple “corsé” cara a la negociación iniciada en 1980:**

- En primer lugar, la necesidad de *“inspirarse en el contenido material”* del Concierto alavés. Y este tenía cosas buenas y otras no tanto.
- En segundo lugar, la determinación de que la Provincia de Álava, con el nuevo Concierto Económico a negociar, no debía sufrir *“detrimento alguno”*. En otras palabras, la situación de la que gozaba Araba al inicio de la negociación era un “suelo” del cual no se podía bajar, y ello no solo resultaba lógico y aceptable, sino además positivo porque en la negociación era el mínimo que, de entrada, quedaba garantizado para Bizkaia y Gipuzkoa.
- Y, tercero, que el nuevo Concierto vasco no se podía extender más allá de 2001, es decir, que solo iba a tener una vigencia de 20 años (el alavés de 1976 se aprobó para cubrir un periodo de veinticinco años y el Convenio navarro, en su versión entonces vigente, aprobado por un Decreto-Ley de 1969, tenía vigencia indefinida, hasta que finalmente quedó derogado por el nuevo Convenio de 26 de diciembre de 1990).

Con esas referencias en la mente, a lo largo de la negociación desarrollada en 1980, los negociadores vascos tuvimos que hacer un auténtico encaje de bolillos que será explicado en detalle más adelante, cuando se aborde el capítulo relativo al *“desarrollo de la negociación en el seno de la Comisión Vasca”*.

15.3. Diferencias entre el Concierto vasco de 1981 y el alavés de 1976

Tras completarse aquella negociación, los que participamos en ella pudimos lanzar un suspiro de satisfacción, porque habíamos logrado el doble objetivo que perseguíamos: que **el nuevo Concierto vasco fuera mejor y, además, profundamente diferente al alavés vigente** y, en segundo lugar, que se hubiera articulado con un respeto total a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava del Estatuto que te acabo de citar.

Las diferencias entre estos dos textos legales son muchas, pero te voy a destacar las que a mi juicio son más significativas. Se centran en **diez áreas diferentes**, de importancia desigual. Vamos a verlas a continuación:

1ª) Referencias que se tomaron para preparar cada uno de los Concierdos Económicos:

Como indica muy bien Mikel Aranburu en su obra *“Provincias Exentas. Convenio-Concierdos: identidad colectiva en la Vasconia Peninsular 1969-2005”*, el texto del Concierto de Álava de 1976 *“es copia literal del Convenio Navarro, a excepción del peculiar modelo de cómputo del cupo”*¹⁷. El Convenio a que hace referencia este autor es, como puedes suponer, el de 1969, antes citado.

Por el contrario, el Concierto Económico de 1981 tuvo una redacción muy innovadora que analizaremos más adelante, muy especialmente en toda la definición de la metodología de cálculo del Cupo (que, por cierto, fue luego utilizada como directa referencia para el Convenio Económico de Navarra aprobado en 1990, que puede ser considerado una copia de aquel –para que veas cómo se entrelazan, a lo largo del tiempo, una y otra figura–).

2ª) Facilidad de negociación:

Así como el Concierto Económico vasco de 1981 hubo que sacarlo con *“fórceps”*, si me permites la expresión, tras 15 meses de durísima negociación que he analizado para ti en detalle en capítulos anteriores, el Concierto alavés se negoció rápidamente, pues solamente seis meses después de la creación de la Comisión Negociadora Mixta, por Orden Ministerial del 10 de marzo de 1976, se promulgó el Concierto, 35 días antes de que llegara la fecha de expiración del de 1952, cuyo plazo de vigencia fue, también, de veinticinco años.

3ª) Extensión:

El Concierto alavés de 1976 es un texto muy escueto, pues solamente cuenta con 24 artículos. El Concierto vasco, por el contrario, es un texto extremadamente complejo y amplio, pues consta de 56 Artículos, 5 Disposiciones Adicionales, 7 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 2 Disposiciones Finales.

En definitiva, el Concierto de Álava, en el que se tenía que “inspirar” el nuevo Concierto, extendido ya a los tres Territorios de la Comunidad Autónoma, era un texto muy “liviano” que solo sirvió como orientación básica, en la definición del Concierto vasco.

4ª) Aprobación:

En este punto existe una diferencia sustancial entre los dos Conciertos, pues el alavés se aprobó por un simple Real Decreto del Ministerio de Hacienda, mientras que el Concierto vasco del año 1981 fue aprobado por Ley de las Cortes Generales que constaba de un único artículo, sin posibilidad de enmienda, como ya conoces de sobra.

En otras palabras, el Concierto vasco vigente tiene una categoría formal más elevada que el alavés al haber sido aprobado por Ley. Como sabes, se trata de un modelo de Ley peculiar ya que solo refrenda un pacto previo alcanzado en una Comisión Negociadora paritaria.

5ª) Respaldo Jurídico:

En línea con lo apuntado en el punto anterior, mientras que el Concierto vasco liga directamente con el Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica del Estado y refrendada en referéndum por el pueblo vasco, el Concierto alavés tiene el único respaldo, aunque muy valioso, el de su dilatada trayectoria histórica (desde el primer texto legal de esta naturaleza que, como se ha señalado, se promulgó en 1878), dado que se aprobó antes de que entraran en vigor la Constitución española y el Estatuto vasco.

Si a lo anterior añades que, como ya sabes, la Disposición Adicional Primera de la Constitución “*ampara y respeta*” el derecho histórico del Concierto, reconocerás conmigo que, en términos de “*status*” formal, el Concierto de 1981 se sitúa muy por encima del alavés de 1976.

6ª) La titularidad de las competencias tributarias:

En el Concierto Económico alavés la fórmula de reconocimiento de competencias tributarias se realiza en el artículo 2.1., con esta fórmula: *“La Diputación de Álava tendrá amplias facultades para mantener y establecer, respecto de los Impuestos concertados, el sistema tributario que estime procedente, siempre que no se oponga a lo dispuesto en el presente Real Decreto, a lo pactos internacionales, ni se refieran a rentas o tributos propios del Estado.*

De nuevo, el Concierto Económico del año 1981 alcanza una mucha mayor profundidad en esta materia, pues en su artículo 2.1. reconoce que *“las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular dentro de su territorio, el régimen tributario, salvo los tributos que actualmente se recauden mediante monopolios fiscales, los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido”.*

De la simple comparación de estos artículos resulta que, en el caso de Araba, la Diputación Foral tiene *“amplias facultades* (lo cual significa que no tiene “todas”) *para mantener y establecer, respecto de los impuestos concertados, el sistema tributario”.* En el caso del Concierto del año 1981 la competencia que se reconoce a las Instituciones competentes de los Territorios Históricos se extiende a *“mantener, establecer y **regular** dentro de su territorio, el **régimen tributario**”* (no solo los impuestos concertados). Una competencia más amplia, por tanto, que la que se reconoce en el Concierto Alavés.

Finalmente, el titular de la competencia en el Concierto de 1976 es la Diputación Foral, un órgano ejecutivo, mientras que en el Concierto de 1981 son *“las instituciones competentes de los Territorios Históricos”*, es decir, las Juntas Generales, el órgano legislativo de cada uno de ellos.

7ª) Ausencia de normas generales:

El Concierto Alavés de 1976 no contiene absolutamente ninguna de las amplias normas generales que se establecen en el Concierto vasco de 1981 que, como recordará, tienen una importancia política y conceptual sustancial.

Me refiero a las normas relativas a cuestiones de tanta significación como: el respeto a la solidaridad; la coordinación, armonización fiscal y colaboración con

el Estado; la coordinación, armonización y colaboración mutua entre las instituciones de los Territorios Históricos, según las normas que dicte el Parlamento Vasco; el principio de colaboración, etc.)

8ª) El modelo de Cupo:

Es en este punto donde, en mi opinión, las diferencias entre uno y otro modelo son decisivas.

El Concierto vasco de 1981 establece un **Cupo basado en un modelo de contribución**: las instituciones competentes de los Territorios Históricos recaudan los diferentes impuestos y la Comunidad Autónoma vasca se obliga a pagar, en un Cupo único global integrado por el de los tres Territorios Históricos, la cantidad que le corresponda para el sostenimiento de las cargas generales del Estado (como conoces este tema ya sobradamente, no me extenderé en el mismo).

Sin embargo, el Cupo establecido en el Concierto alavés de 1976 tiene una metodología absolutamente diferente. Como explica, muy brillantemente, Mikel Aranburu, en la obra antes referenciada *“El método de cálculo del cupo alavés, que la edición de 1878 conservó consistía en determinar una serie de cuantías de cupos parciales, una para cada figura tributaria, en función de su rendimiento. De la suma de estos cupos se restaba una cifra acordada por gastos compensables y la diferencia resultante era el cupo líquido a ingresar”*¹⁸.

El Estado, por lo tanto, controlaba –o estimaba– el importe de la recaudación de cada uno de los impuestos que cobraba la Diputación Foral. En el Concierto de 1981 el Estado no juega ningún papel una vez que un determinado impuesto ha quedado concertado.

Y sigue añadiendo, acertadamente, Mikel Aranburu que *“el texto de 1976 fijó **catorce cupos parciales** que sumaban 4.359 millones de pesetas y también determinó la cuantía de los gastos compensables: 1.370 millones de pesetas. El cupo líquido era, por consiguiente, de 2.989 millones de pesetas para el año 1977”* (para que no tengas que hacer el cálculo, son alrededor de 18 millones de euros).

Con este modelo que, sorprendentemente, se separaba totalmente del establecido en las mismas fechas en que se negoció el modelo que seguía el Convenio navarro entonces vigente (*lo cual es llamativo, porque todo el resto*

del contenido está copiado del mismo) la Diputación de Álava era totalmente dependiente del Estado en cuanto a la fijación de los Cupos.

Por el contrario, a partir del Concierto vasco de 1981, no existe dependencia alguna, sino que Euskadi recauda –como he apuntado, sin control alguno del Estado– y solo se obliga a pagar un Cupo Global que se establece por la aplicación de un determinado porcentaje de contribución a las cargas generales del Estado, recibándose además una serie de Compensaciones del mismo, por aplicación de ese mismo porcentaje de contribución. Lo que sirve de referencia son los gastos del Estado, no los gastos de las instituciones vascas.

9ª) La irrelevancia del pacto:

Otro elemento sustancial que diferencia profundamente a ambos Conciertos, en una cuestión de singular trascendencia política, es el hecho de que en el Concierto Alavés de 1976 el párrafo segundo del artículo 23.1. establece la normativa a aplicar en caso de que existan discrepancias entre la Administración del Estado y la Diputación Foral de Álava. En esos casos, **era el Ministerio de Hacienda, oyendo previamente a la Diputación y al Consejo de Estado, quien dictaba la resolución** que estimara procedente, contra la cual la Diputación de Álava podría, en su caso, interponer recurso contencioso-administrativo.

En cambio, en el Concierto vasco de 1981, las discrepancias entre una y otra Administración se tienen que resolver en una Comisión Paritaria. Es decir, **prevalece siempre la idea de pacto, sin que el Ministerio de Hacienda pueda decidir lo que estime pertinente.**

Por otro lado, el recurso contra las Normas Forales debe hacerse ante el Tribunal Constitucional, desde la aprobación del llamado “blindaje” del Concierto que analizaremos en la Parte Séptima de la obra.

10ª) Otras cuestiones técnicas

Las nueve anteriores constituyen las diferencias más significativas entre uno y otro Concierto. Podría citarse otras relativas a los puntos de conexión que se establecen en uno y otro modelo –en general, son más perfectos los del Concierto vasco de 1981– y el hecho de que la Comisión Coordinadora que se crea en el Concierto alavés de 1976 es de mucho menor nivel jerárquico que las Comisiones Paritarias que establece el Concierto vasco de 1981, pero

espero que con lo explicado hasta aquí la cuestión te haya quedado lo suficientemente clara.

15.4. El Concierto de 1981 fue muy beneficioso para el Territorio Histórico de Araba

En definitiva, respetando escrupulosamente lo establecido en la Disposición Transitoria Octava del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en la negociación del Concierto vasco de 1981 **se logró dotar a este de un alcance, una profundidad y una formulación legal mucho más amplia y potente que los del Concierto alavés de 1976.**

En otras palabras, la “Provincia de Álava” no solamente no sufrió *“detrimento alguno”* –por emplear en ambas referencias la misma expresión estatutaria–, sino que resultó profundamente beneficiada cuando entró en vigor el nuevo Concierto el 1 de junio de 1981.

Al mismo tiempo, como te he apuntado al inicio, contar con un Concierto vigente en el Territorio Histórico de Araba fue decisivo para que los otros dos Territorios hermanos pudieran recuperar el modelo foral tradicional que les fue injustamente arrebatado, en 1937. Bonita aportación mutua entre ambos Conciertos. ¿No te parece?

16.- DIFERENCIAS SUSTANCIALES ENTRE EL MODELO DEL CONCIERTO ECONÓMICO VASCO DE 1981 Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE NAVARRA DE 1990

Tras el análisis comparativo entre el Concierto alavés de 1976 y el vasco de 1981, que acabo de explicarte, vamos a dar un paso más para que sitúes bien el modelo privativo de financiación de Euskadi y vamos a compararlo, si te parece, con su hermano navarro, nacido nueve años después y con un sensible parecido en ciertos puntos (*¡los genes hicieron bien su trabajo!*).

El Convenio de 1990 y el Concierto de 1981, pese a regular el sistema tributario de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra, presentan ciertos rasgos comunes, así como hechos diferenciales basados, principalmente, en el recorrido seguido por los territorios forales en el acceso a la autonomía consagrada en la Constitución española.

En el capítulo que tienes entre manos, me voy a centrar en destacar de manera breve las diferencias más relevantes que existen entre los dos sistemas de financiación forales. Como verás, son mucho menos amplias que las que hemos analizado en el capítulo anterior, pero alguna es significativa. Voy a trasladarte un análisis sobre siete de ellas:

1ª) La titularidad de los Derechos Históricos:

Empezamos, precisamente, por una que tiene una especial significación jurídica y también política.

Vamos a partir de un precepto que conoces ya muy bien, la Disposición Adicional Primera de la Constitución que, como sabes, *“ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”*. En base a este precepto, ni la Comunidad Foral de Navarra ni la Comunidad Autónoma del País Vasco son las titulares de dichos derechos, ya que en ambos casos la titularidad corresponde a los Territorios Históricos. Sin embargo, existe una sensible diferencia entre los tres que integran la Comunidad Autónoma Vasca y el cuarto, porque Navarra, al constituirse en Comunidad Foral uniprovincial, adquirió la titularidad de los derechos que correspondían a la antigua Diputación Foral, por novación.

Un gran experto en estas cuestiones, el Catedrático de la Universidad Pública de Navarra Fernando de la Hucha deja clara esta sensible cuestión cuando

señala: *“es indiferente que Navarra constituya o no una Comunidad Foral, porque el sistema de financiación es privativo, entendiendo por tal distinto del previsto para el resto de Comunidades (incluida la CAPV)”*¹⁹. Por lo tanto, asumiendo su punto de vista, parece lógico pensar que, si en el futuro se produjese una integración de Navarra en la Comunidad Autónoma del País Vasco –o quizá expresado más elegantemente, para evitar toda connotación que suene a prepotencia– o una conjunción entre las dos Comunidades con sustrato foral, **el Convenio no desaparecería** sino que se subsumiría en el Concierto Económico, de tal manera que habría tres subconciertos y un convenio. Curioso, ¿no?

Por el contrario, en el caso de los tres Territorios que hoy forman la Comunidad Autónoma Vasca, si se produjera la separación de uno de ellos conllevaría la desaparición del Concierto Económico como hoy está concebido, sin perjuicio de que cada uno de los Territorios mantuviese el derecho a tener el suyo propio, porque la titularidad de los Derechos Históricos corresponde a cada uno de los mismos, no a la Comunidad Autónoma como tal.

No se te ocultará que la consecuencia de todo lo anterior es una doble diferencia, material y formal, entre los dos sistemas que estamos analizando:

- a) **Material:** La titularidad de los derechos que poseen los territorios forales es intransferible a la Comunidad Autónoma de la que forman parte, puesto que se trata de potestades indisponibles. En Navarra, sin embargo, no se da esta situación por lo que te he apuntado antes, y por ello se denomina Comunidad “Foral”.
- b) **Formal:** La exigencia que establece el artículo 31.3 de la Constitución, de que los tributos se regulen mediante norma con rango y forma de ley, solo es cumplida por el Territorio Histórico de Navarra, ya que su constitución en Comunidad Autónoma le permite regular su sistema tributario mediante Leyes forales.

Por el contrario, en la Comunidad Autónoma Vasca la titularidad de los impuestos básicos corresponde a los tres Territorios Históricos, y como sus Juntas Generales carecen de potestad legislativa (corresponde al Parlamento Vasco), la regulación en este ámbito solo la pueden hacer mediante normas forales.

Te puede parecer que lo anterior es una tontería sin importancia, pero no es así, porque esas Normas de las Juntas Generales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, aunque materialmente se tratan de Leyes, formal y procesalmente son Reglamentos.

Como consecuencia de ello, se planteó un complejo problema jurídico que no fue resuelto hasta 2010: la diferencia entre las Leyes del Parlamento Foral de Navarra y las Normas de los tres Territorios citados, desde el punto de vista de la capacidad de impugnación, pues mientras las Leyes tributarias navarras solo podían impugnarse ante el Tribunal Constitucional –como ocurre con las Leyes del Parlamento Vasco–, las Normas forales eran recurribles ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa. Esto conllevaba que las normas vascas fueran más fáciles de impugnar, lo que propició muchos recursos contra ellas, desde instancias variopintas –según te comentaré en la Parte Séptima de esta obra– lo cual generó una gran inseguridad jurídica.

Como te explicaré en detalle en dicha Parte, esta llamativa y negativa diferencia se ha visto solventada con el llamado “blindaje” del Concierto que se llevó a cabo en el año 2010, por el cual, las normas forales adquirieron rango de Ley, pudiéndose así recurrir solo ante el Tribunal Constitucional, como las navarras.

El “blindaje” representó un gran éxito político del PNV, quien se encargó de negociarlo con el Gobierno español, encabezado por el Sr. Rodríguez Zapatero, y de lograr la modificación de nada menos que de dos Leyes Orgánicas del Estado, la del Tribunal Constitucional y la del Poder Judicial. Pero, como veremos más adelante, es una cuestión que todavía no es firme porque está recurrida ante el Tribunal Constitucional.

2ª) La limitación de las potestades tributarias

Debido a la organización institucional del País Vasco –una Comunidad Autónoma, con un Parlamento y un Gobierno, y tres Territorios Históricos con tres Juntas Generales y tres Diputaciones Forales– las potestades tributarias de los tres territorios quedan limitadas, no solo por el propio Concierto –recuerda, por ejemplo, que el Cupo es “un único” Cupo global–, sino también por las Leyes que dicte la propia Comunidad Autónoma para garantizar la “coordinación, armonización fiscal y la colaboración mutua entre las instituciones de los Territorios Históricos según las normas que, a tal efecto,

dicte el Parlamento Vasco”, según dispone el artículo 3. 4º del Concierto Económico de 1981, refrendando así el precepto estatutario equivalente.

En cambio, como puedes suponer, el hecho de que Navarra sea una Comunidad uniprovincial hace que no tenga este tipo de limitaciones en el desarrollo de sus potestades tributarias, ya que posee un único sistema tributario.

3ª) La vigencia temporal

Otra diferencia entre ambos sistemas, que ya te he apuntado antes, radica en que el Concierto de 1981 tenía una vigencia temporal, hasta el 31 de diciembre de 2001, frente a la vigencia indefinida del Convenio Navarro. Sin embargo, como sabes también, a partir del Concierto de 2002 esta diferencia desaparece al adquirir el sistema concertado un carácter indefinido.

4ª) La diferente formulación estatutaria

Otro hecho diferencial viene dado por la disparidad de redacciones en ambos Estatutos de Autonomía en relación con el Concierto y Convenio. Mientras que el Estatuto del País Vasco, de 18 de diciembre de 1979, en su artículo 41 establece que *“las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios”*, el artículo 45.1 de la llamada LORAFNA (Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, de 10 de agosto de 1982) hace alusión a que *“en virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y **financiera** de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico”*.

Se podría deducir que, por lo tanto, el Convenio de Navarra tiene mayor amplitud material que el Concierto vasco, puesto que entre sus competencias estarían incluidas las de regular las relaciones “financieras” que podrían entenderse como equivalentes a las presupuestarias, patrimoniales y de crédito público. Sin embargo, comparando ambos textos legales, su contenido es esencialmente idéntico, ya que aparte del Cupo, el Convenio no hace alusión a ninguna otra cuestión financiera.

La razón de esta referencia a la dimensión financiera puede radicar en que, cuando se aprueba el Estatuto vasco en 1979, se prevé una eventual confluencia futura con Navarra y, por ello, se habla del sistema de *“Concierto*

Económico o Convenios”, en plural –pero no se prevé que el Concierto incluya la parte relativa al Cupo, lo cual fue uno de los caballos de batalla de la negociación de 1980, como te he explicado anteriormente–. Tras la entrada en vigor del Concierto, el 1 de junio de 1981, con las disposiciones relativas al Cupo incluidas en el mismo, cabe suponer que en las negociaciones para definir la citada LORAFNA, aprobada catorce meses después, se tuviera en cuenta esta cuestión.

5ª) Las limitaciones en relación con la solidaridad

En cuanto a los límites de ambos textos legales en esta importante cuestión política, el artículo 41.2.f del Estatuto de Gernika hace referencia a una solidaridad “juridificada”, basada en los artículos 138 y 156 de la Constitución Española y reflejada también en el primero de los Principios Generales recogidos en el artículo 3 del Concierto de 1981. Sin embargo, en Navarra, los límites son los establecidos en el Título Preliminar del Convenio de 1969 y así como la referencia, de pasada, que se hace en el artículo 1 de la LORAFNA: *“Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y **solidaria con todos sus pueblos**”*.

Como ves, una redacción final peculiar, absolutamente etérea. En el Convenio de 1990, el artículo 2 señala que *“en el ejercicio de la potestad tributaria a que se refiere el artículo anterior, la Comunidad Foral de Navarra deberá respetar: d) el principio de solidaridad a que se refiere el artículo 1º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”*.

Como ves, ni una sola palabra referida a la Constitución Española. Es como si se tuviera mucha más confianza en que los navarros iban a ser solidarios con todos los pueblos de la Nación española, mientras que a los vascos hubiera que recordarles, por si acaso, los preceptos constitucionales. ¿No te parece significativo?

6ª) Tratamiento de los recursos

Como es obvio, a ninguna de las dos Comunidades que tienen reconocido el *“sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios”* se les aplica lo que dispone el artículo 157 de la Constitución, en el que se definen los recursos de que dispondrán las Comunidades Autónomas ni el sistema de

recursos impuesto a las Comunidades de régimen común por la LOFCA, de septiembre de 1980.

Pero de nuevo aquí surge una diferencia, pues mientras que en Euskadi, la inaplicación se refiere a los Territorios Históricos –por ser los titulares de los derechos históricos y de la potestad tributaria– y no a la Comunidad Autónoma Vasca como tal, en Navarra la inaplicación es total en la vertiente de los ingresos²⁰ (salvo en el caso de la deuda pública).

7ª) Tratamiento de los recargos

En este campo se aprecia otra sutil diferencia entre ambos sistemas, ya que el País Vasco solo puede establecerlos sobre los tributos concertados, cuya titularidad corresponde a los tres Territorios Históricos, mientras que Navarra, en teoría, puede establecer recargos sobre sus propios tributos.

Hasta aquí, paciente lector o lectora, las diferencias entre lo que me tocó negociar en 1980 y el Convenio navarro de 1990. Como habrás podido constatar, las diferencias no son ni dramáticas ni siderales. Son más bien sutilezas, muchas de ellas consecuencia del origen y devenir histórico de ambos sistemas.

Además, debes saber que tras la aprobación del Concierto de 2002, la reforma del Convenio de 2003 y las posteriores modificaciones que se han ido realizando en ambos textos legales, muchas de las divergencias que he explicado han ido disminuyendo e incluso han desaparecido. Se ha producido, por tanto, una gran aproximación del Convenio navarro al Concierto Económico vasco, salvo en lo que son cuestiones de singular calado político, como es la que te explicaba en la primera de las diferencias que he analizado en este capítulo, referida a la titularidad de los derechos históricos, una cuestión muy delicada a la que haré referencia, en términos de recomendación personal, en la Parte Novena de esta obra.

Espero que sigas leyendo con el mismo ánimo que hasta ahora, porque voy a abordar en el capítulo siguiente el análisis de en qué se diferencia el Concierto Económico de 1981 del sistema establecido por la LOFCA para las quince Comunidades Autónomas de régimen común. ¿Me acompañas?

