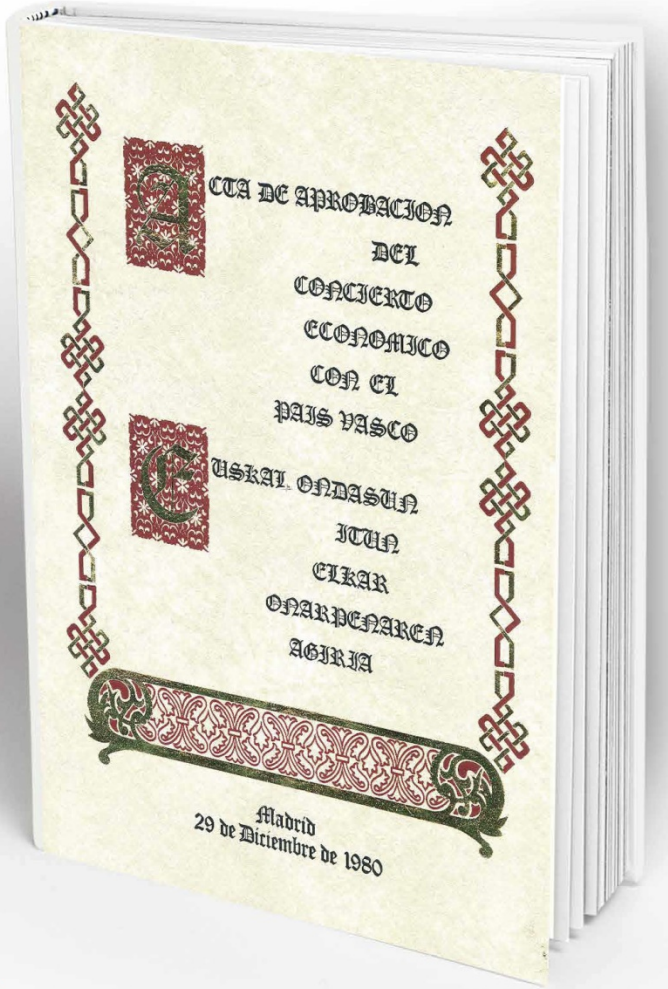
LA CONSOLIDACIÓN DEL CONCIERTO



6

EI CONCIERTO ECONÓMICO VASCO:

Una visión personal

Pedro Luis Uriarte

Presidente de la Comisión Negociadora Vasca del Concierto Económico de 1981

La portada de esta obra incorpora la
imagen del “Acta de Aprobación
del Concierto Económico con el País Vasco- Euskal
Ondasun Itun Elkar Onarpenaren Agiria”,
firmada en Madrid el 29 de diciembre
de 1980, y que recoge el contenido del
Concierto de 1981.

El autor no se responsabiliza de las opiniones ajenas recogidas en la obra.
De la misma forma, el contenido total de la misma es **responsabilidad exclusiva del autor.**
Las personas e instituciones citadas en ella no tienen por qué estar de acuerdo con su planteamiento, sus análisis o sus opiniones.

ADVERTENCIA PREVIA

Esta primera versión de la Parte Sexta tiene carácter **PROVISIONAL**.
El texto definitivo de los once capítulos que la integran se podrá ver en su día en www.elconciertoeconomico.com

El autor agradecerá cualquier comentario o sugerencia que los lectores quieran hacerle llegar a través del correo electrónico info@elconciertoeconomico.com o por twitter a @ElConciertoPLUS

Esta obra es **GRATUITA**. Queda **PROHIBIDA SU VENTA**.

"El Concierto Económico vasco: una visión personal", de Pedro Luis Uriarte, se distribuye bajo una Licencia Creative Commons “Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional”.

Esta licencia permite descargar la obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría y se atribuya a Pedro Luis Uriarte, pero no se pueden hacer cambios ni se pueden utilizar sus contenidos comercialmente.

©Pedro Luis Uriarte Santamarina. 2015
ISBN: 978-84-608-2982-9
Depósito Legal: BI-1741-2015

PRESENTACIÓN DE LA PARTE SEXTA

PRESENTACIÓN DE LA PARTE SEXTA

ESQUEMA GENERAL DE LA OBRA

Parte	Título	Descripción
		PRESENTACIÓN DE LA OBRA
	I.-	Dibujando el camino
	II.-	Descripción de la obra
	III.-	Objetivos de la obra
	IV.-	Una visión muy valiosa
	V.-	¡Confío en tu generosidad!
1ª		**EMPEZAMOS A CAMINAR**
		Presentación de la Parte Primera
	I.-	Se hace camino al andar
	II.-	Entramos ya en materia
	III.-	Los pilares de esta obra
	IV.-	A modo de conclusión de la Parte Primera
		Anexos
2ª		**¿POR QUÉ EXISTE EL CONCIERTO ECONÓMICO?**
		Presentación de la Parte Segunda
	I.-	Fuentes de legitimación del Concierto Económico
	II.-	Un País con una impronta diferenciada
	III.-	Tres cuestiones a tener en cuenta
	IV.-	A modo de conclusión de la Parte Segunda
		Anexos
3ª		**LA INTENSA HISTORIA DE UN MODELO ÚNICO EN EL MUNDO**
		Presentación de la Parte Tercera
	I.-	Una historia increíble y estimulante
	II.-	Ocho etapas en una trayectoria muy dilatada
	III.-	Contemplando escenarios alternativos
	IV.-	Una interesante conclusión de la Parte Tercera
		Anexos
		Facsímil del Concierto Económico de 1878
4ª		**UNA SUGESTIVA EXPERIENCIA, EN UNA DURA NEGOCIACIÓN**
		Presentación de la Parte Cuarta
	I.-	La aproximación al Concierto Económico de 1981
	II.-	La negociación del Concierto en 1980

III.- Una merecida alegría
IV.- La aprobación formal del Concierto en 1981
V.- Los puntos clave de la negociación de 1980-1981
VI.- Valoración del Concierto de 1981
VII.- Conclusión de la Parte Cuarta
Anexos
Facsímil del Acta de aprobación del Concierto Económico con el País Vasco, firmada el 29 de diciembre de 1980, en la que se recoge el texto pactado del Concierto de 1981

5ª **UN NUEVO MODELO DE CONCIERTO Y DE CUPO**

Presentación de la Parte Quinta
I.- Naturaleza y trascendencia del Concierto Económico de 1981
II.- La nueva definición del Cupo en el Concierto de 1981
III.- La nueva metodología de Cupo: un gran avance
IV.- Diferencias del Concierto de 1981 con otros modelos
V.- Otras negociaciones en 1980
VI.- Calcula tú mismo el Cupo
VII.- Conclusión de la Parte Quinta
Anexos

6ª **LA CONSOLIDACIÓN DEL CONCIERTO**

Presentación de la Parte Sexta
I.- El desarrollo del Concierto de 1981
II.- El Concierto de 2002
III.- El desarrollo del Concierto de 2002
IV.- La cuantificación del Cupo: una fuente de conflictos
V.- Conclusión de la Parte Sexta
Anexos
Facsímil del Concierto Económico de 2002

7ª **UN MODELO SINGULAR Y DIFERENCIADO QUE HA TROPEZADO CON PROBLEMAS**

Presentación de la Parte Séptima
I.- Un sistema diferente entre los modelos de Hacienda del mundo
II.- La financiación autonómica
III.- Otra alternativa de financiación: la petición de un Concierto Económico para Catalunya
IV.- El Concierto Económico: una concepción diferente
V.- Los problemas del Concierto Económico en el ámbito judicial
VI.- Los problemas con la Unión Europea
VII.- El Concierto ante la nueva doctrina del Tribunal Constitucional
VIII.- Conclusión de la Parte Séptima
Anexos

8ª **EN DEFENSA DEL CONCIERTO**

Presentación de la Parte Octava
I.- En tierra hostil: defendiendo al más débil
II.- Tres calumnias sobre el Concierto Económico
III.- Cuatro "errores" sobre el Concierto Económico
IV.- Ocho ataques políticos contra el Concierto Económico
V.- Siete críticas técnicas al Concierto Económico
VI.- Posicionamientos políticos actuales respecto al Concierto Económico
VII.- La aproximación al Concierto desde la óptica de otras Comunidades Autónomas
VIII.- Solo ante el peligro
IX.- Tres recomendaciones a los críticos del Concierto y una sola pregunta
X.- A modo de conclusión: Tres reflexiones personales para ti
Anexos

9ª **ALGO BUENO QUE SE PUEDE MEJORAR**

Presentación de la Parte Novena
I.- Algunas recomendaciones para la mejora del Concierto
II.- Diez recomendaciones de carácter político
III.- Seis sugerencias hacendísticas
IV.- Siete apuntes para fortalecer el Concierto
V.- Cuatro líneas de mejora en los fundamentos del Concierto
VI.- Seis propuestas para reforzar la difusión del Concierto
VII.- Cinco ajustes en cuestiones de Gestión
VIII.- Conclusión de la Parte Novena
Anexos

10ª **EL CONCIERTO ANTE SU FUTURO**

Presentación de la Parte Décima
I.- Posicionamiento del Concierto Económico ante un nuevo escenario vasco
II.- Cambios en el escenario español que pueden afectar al Concierto
III.- Otros escenarios para el Concierto vasco, a contemplar
IV.- Conclusión de la Parte Décima
Anexos

11ª **UNA CONCLUSIÓN ESPERANZADORA**

Presentación de la Parte Undécima
I.- Conclusión: fe en el futuro
Anexos

INDICE DE LA PARTE SEXTA

		PRESENTACIÓN DE LA PARTE SEXTA……	3
		Esquema general de la obra……	5
		Índice de la Parte Sexta……..	8
		Contenido de la Parte Sexta……	9
I.-		**EL DESARROLLO DEL CONCIERTO DE 1981**……	11
	1	La modificación del Concierto tras la introducción del IVA y otras modificaciones del Concierto hasta 2002……	13
II.-		**EL CONCIERTO DE 2002**……..	21
	2	La consolidación del sistema concertado de 2002……..……	24
	3	Los avances logrados sobre el Concierto de 1981……..	28
	4	La acogida del Concierto de 2002 en los medios de comunicación de la época...	31
III.-		**EL DESARROLLO DEL CONCIERTO DE 2002**……	35
	5	Otras modificaciones sustanciales del Concierto de 2002, hasta 2013……...	38
	6	El nuevo principio de Estabilidad Presupuestaria y su impacto sobre el Concierto Económico……	41
	7	La concertación de siete nuevos impuestos en 2014……	49
IV.-		**LA CUANTIFICACIÓN DEL CUPO: UNA FUENTE DE CONFLICTOS**…….	55
	8	Las Leyes Quinquenales de Cupo en el periodo de vigencia del Concierto de 1981 y del 2002……	58
	9	La evolución de los Cupos Líquidos desde 1981……	67
	10	Los desacuerdos actuales entre la Comunidad Autónoma Vasca y el Estado, en relación al Cupo……	71
V.-		**CONCLUSIÓN DE LA PARTE SEXTA**……	75
	11	Euskadi cuenta con un sistema concertado consolidado……...	78
		ANEXOS……	81
	A	Referencias bibliográficas de la Parte Sexta……	83
	B	Índice onomástico de la Parte Sexta……..	85
	C	Bibliografía utilizada para la preparación de la Parte Sexta……..	87
		FACSÍMIL DEL CONCIERTO ECONÓMICO DE 2002……..	89

CONTENIDO DE LA PARTE SEXTA

En esta sección de la obra, haré referencia en primer lugar, a las adaptaciones del Concierto de 1981 en los años sucesivos, para adecuarse a los cambios en el sistema tributario (y en especial, a la implantación del IVA, tras la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, en 1985)

Tras ello, me centraré fundamentalmente en la negociación y el contenido del Concierto de 2002, el cual configura la octava etapa de la vida del sistema concertado, que he identificado como “Consolidación final”.

Aquel Concierto supuso un nuevo éxito negociador, en condiciones políticas muy complicadas, y representó un nuevo avance en términos de contenido, además de establecer algo tan valioso como la vigencia indefinida del sistema concertado, aunque desgraciadamente sigue recibiendo numerosos ataques tal y como podrás ver en la Parte Octava, titulada “En defensa del Concierto”.

Asimismo, en esta Parte abordo el desarrollo que ha tenido el vigente Concierto en los años posteriores a su aprobación, hasta alcanzar la concertación de siete nuevos impuestos en 2014. Constituyó una nueva demostración de la capacidad de adaptación del régimen concertado.

Cuando abordes esta Parte, podrás conocer también cuáles han sido los avatares que ha tenido la aplicación de la metodología del Cupo en las sucesivas Leyes Quinquenales y los conflictos que todavía existen en relación con el mismo, una cuestión de singular trascendencia económica que todavía está pendiente de resolver cuando escribo estas líneas a finales de octubre de 2015.

La Parte Sexta se completa con los habituales anexos y con el **facsímil del Concierto Económico de 2002**, con lo cual vas a tener ya una bonita colección: el de 1878, el de 1981 y ahora éste.

I.

EL DESARROLLO DEL CONCIERTO DE 1981

I.

EL DESARROLLO DEL CONCIERTO DE 1981

Tras haber conocido en detalle la historia del Concierto y el contenido del que negociamos en 1980 y 1981, vamos a ver a continuación los avances que ha experimentado el mismo, tras la última de las fechas citadas.

Como comentábamos en el capítulo 12 de la Parte Tercera, cuando destacábamos que el Concierto es un superviviente, tras la entrada en vigor el 1 de junio de 1981 del Concierto en cuya negociación partícipe, el sistema concordado siguió demostrando esa capacidad innata de mantenerse vivo, como se vió en los años siguientes en los que se produjeron modificaciones sustanciales en el sistema tributario español, por ejemplo, las ocasionadas por la entrada en vigor del nuevo Impuesto del Valor Añadido-VA, en sustitución del histórico Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas.

En el único capitulo que contiene este Título, vamos a analizar por lo tanto esas adaptaciones del Concierto a una realidad cambiante, lo cual ha sido una de las características fundamentales que explican por qué ha alcanzado los 137 años de vida.

1.- LA MODIFICACIÓN DEL CONCIERTO TRAS LA INTRODUCCIÓN DEL IVA Y OTRAS MODIFICACIONES DEL CONCIERTO HASTA EL 2002

Como hemos comentado anteriormente, el Concierto Económico, que nació en 1878, a lo largo de sus ciento treinta y siete años de vida, **ha demostrado una singular capacidad de adaptación**, pues ha ido superando todo tipo de situaciones políticas, económicas, sociales, culturales, etc. En definitiva, el Concierto es un **organismo vivo**, ya que un sistema peculiar como éste, absolutamente diferenciado de los modelos de financiación que existen en otras partes del mundo, y por supuesto en el Estado español (salvo el sistema convenido de Navarra), **ha sabido evolucionar a lo largo del tiempo**, incorporando las sucesivas modificaciones que se han ido produciendo en el sistema tributario, no solo español, sino también en el europeo y global.

1.1. Un modelo con singular capacidad de adaptación

El Concierto que entró en vigor el 1 de junio de 1981 ha ido adaptándose, paso a paso, a todas las modificaciones en el escenario político, a los cambios instituciones y, por supuesto, a las nuevas formulaciones del sistema tributario –unas sencillas y otras de singular calado– que han ido surgiendo en los años siguientes. Uno de estos cambios radicales fue la desaparición de la peseta.

(Fíjate qué casualidades tiene la historia: la que fue moneda española nació solo diez años antes que el Concierto, el 19 de octubre de 1868, y murió, a los ciento treinta y tres años, por lo que su casi coetáneo, nuestro ancianito pero juvenil sistema concertado, ha cumplido el 28 de febrero de 2015 más años que la difunta peseta).

Por esta razón, es decir, como consecuencia de la entrada en vigor del euro, a partir del 1 de enero del 2002, hubo que reconvertir las referencias contenidas en todas las disposiciones tributarias que estaban expresadas en las fenecidas pesetas, a los correspondientes importes nominados en los vigorosos euros (así lo dispone el número 4 del artículo 11 de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre Introducción del Euro)[1].

Además de este singular hecho puntual, el Concierto vasco experimentó también otro tipo de adaptaciones. Por ejemplo, hubo que retocarlo cuando se produjeron cambios significativos en alguno de los ámbitos que toca, como es el relativo a las Haciendas Forales y a las Tasas y Precios públicos que obligaron a sendas adaptaciones del Impuesto de Actividades Económicas y del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica *(¿sabías que existía este impuesto?).*

1.2. La adaptación permanente del Concierto está prevista en el mismo y requiere un pacto previo

Todas estas adaptaciones del sistema concertado, y las que te voy a comentar a continuación, se realizan de acuerdo con lo que prevé el propio Concierto de 1981 en su Disposición Adicional Segunda. En ella se estableció, previsoramente, lo siguiente: "*En caso de que se produzca una reforma sustancial en el ordenamiento jurídico tributario del Estado, que afecte a todos o a algunos de los tributos concertados, se procederá por ambas Administraciones, de común acuerdo, a la pertinente adaptación del Concierto".*

Lo que acordamos fue que se podían introducir todas las adaptaciones del Concierto que fueran necesarias, pero siempre **"de común acuerdo"**. Por tanto, el contenido del mismo puede cambiar pero **no la fórmula de pacto sobre la que se asienta.**

Este es un elemento sustancial del Concierto que permanece –y debe mantenerse en el futuro– para todas y cada una de las situaciones que le afecten, sean de la naturaleza que sean. Sin pacto previo entre el Estado y las instituciones vascas, no se puede eliminar o cambiar de lugar ni siquiera el más intrascendente de los signos ortográficos que figuran en el texto concertado. Solo en escenarios extremos –como una impensable agresión que rompiera las reglas del juego de la actual relación entre el Estado y Euskadi o una posición de ruptura del País Vasco respecto a España– se podría obviar este principio fundamental sobre el que se asienta el sistema concertado.

1.3. Las modificaciones más significativas del Concierto de 1981

En función de todo lo que te acabo de exponer, permíteme que haga una breve referencia a las **cuatro modificaciones más importantes** que ha experimentado el sistema concertado hasta el 2002, año en el que se aprobó un nuevo Concierto Económico. Son las siguientes:

1ª) Adaptación del Concierto Económico al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

Esta importante adaptación –porque, como lo sufres en tu propio bolsillo, ya sabes que este es uno de los impuestos de mayor peso económico– fue aprobada por la Ley 49/1985, de 27 de diciembre, como consecuencia de la incorporación del Impuesto sobre el Valor Añadido al sistema tributario estatal[2].

Obviamente, nadie duda de que esto representó una reforma sustancial del ordenamiento jurídico del Estado, pues sustituía el antiguo Impuesto General de Tráfico de Empresas (conocido popularmente como IGTE) por el nuevo IVA, que además afectaba al Impuesto sobre el Lujo y a determinados Impuestos Especiales.

2ª) Adaptación del Concierto en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades

Esta adaptación tuvo lugar por la Ley 27/1990, de 26 de diciembre[3]. Y una vez más nuestra amiga la historia, a la que tantas veces me he referido, nos obsequió con una bonita sorpresa: ese mismo día nació, y se publicó a continuación en el Boletín Oficial del Estado, la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprobaba el nuevo Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Este texto legal derogó y sustituyó al de 1969. Nueve años después de la entrada en vigor del Concierto Económico vasco de 1981 se adapta a su contenido el Convenio navarro y, sobre todo, a la metodología de Cupo que establece el mismo.

La modificación que introdujo en el Concierto vasco la citada Ley 27/1990, contenía una serie de disposiciones de carácter fundamentalmente técnico que simplemente voy a enunciar para que puedas apreciar la capacidad de evolución de nuestro sistema foral tradicional, pues afectan a numerosas cuestiones:

- Los principios de colaboración
- La definición de las competencias exclusivas del Estado
- Las retenciones en la fuente por rendimientos de trabajo o de capital mobiliario
- La definición del lugar de realización de las operaciones a efectos de cobro y de reparto de los impuestos recaudados
- El desarrollo de las funciones de inspección
- El delito fiscal; los cambios de residencia y de domicilio fiscal
- Las fusiones y escisiones de empresas, y a la Junta Arbitral.

Finalmente, entre esas y otras modificaciones técnicas, hay una disposición que afecta a la metodología de cálculo de Cupo, pues se realiza una nueva definición de las compensaciones que, como sabes, se deducen del Cupo Bruto para calcular el Cupo Líquido.

3ª) Adaptación a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido y a la Ley de Impuestos Especiales

Tres años después de la modificación que te acabo de comentar, esta nueva adaptación fue aprobada por la Ley 11/1993, de 13 de diciembre[4]. En este caso, se produjo como consecuencia del proceso de armonización fiscal en el ámbito de la entonces llamada Comunidad Económica Europea, que dio lugar a

una nueva regulación del Impuesto sobre el Valor Añadido y también de los Impuestos Especiales. Como constituían reformas sustanciales del ordenamiento jurídico del Estado que afectaban a alguno de los tributos concertados, exigieron que el Concierto las incorporase a su texto.

4ª) Adaptación del Concierto Económico a la desaparición de los monopolios fiscales

Cuatro años después, en 1997, se aprobó una nueva modificación del texto concertado, previo pacto, mediante la Ley 38/1997, de 4 de agosto[5].

La razón de la misma fue que, en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, se señalaba que las atribuciones de las instituciones competentes de los Territorios Históricos para establecer, mantener y regular el régimen tributario no se extendían a los denominados "monopolios fiscales".

Como quizá no te suene la expresión, te la aclaro con gusto que se trata de una fórmula que permite la recaudación de determinados impuestos mediante la concesión por el Estado a una empresa de la producción o distribución de determinado producto. Y seguro que conoces dos que perviven: el monopolio del tabaco *(¿has visitado algún estanco en tu vida? Pues si es así y compraste algo, hasta que desapareció ese monopolio, contribuiste al sostenimiento del Estado, pagando el impuesto cargado a esa cajetilla de cigarrillos o a la caja de puros)* y el de los hidrocarburos.

Pues bien, una vez que los monopolios fiscales sobre hidrocarburos y sobre el tabaco desaparecieron, resultó necesario adaptar el Concierto Económico, considerando impuestos concertados los Impuestos Especiales que se obtenían de la venta de hidrocarburos –es decir, gasolina y gasoil, fundamentalmente–, tabaco y, por extensión, a las bebidas alcohólicas.

Además, se aprovechó esta Ley 38/1997, de 4 de agosto, para concertar un nuevo impuesto que se aprobó el 30 de diciembre de 1996, sobre Primas de Seguro *(ya ves que la temible voracidad impositiva no descansa)* y para introducir un amplio catálogo de modificaciones que afectaron al régimen de armonización fiscal y de colaboración, al de exacción de los tributos que grababan a los no residentes en España y a los Impuestos sobre Renta y de Sociedades.

1.4. Una modificación imprevista y rechazada

Estas significativas adaptaciones técnicas del Concierto Económico de 1981 se fundamentaron, como antes he apuntado, en el contenido de la Disposición Adicional Segunda del mismo. Sin embargo, existió otra Ley, de naturaleza absolutamente distinta, que afectó al mismo y que no se trataba de una adaptación del sistema concertado, sino de una norma que vulneró el principio básico de que el Concierto estaba fundamentado en un pacto entre el Estado y el País Vasco, para cuya modificación se requiere, como es obvio, el acuerdo de ambas partes.

El 27 de diciembre de 2001 se promulgó la Ley 25/2001, por la que **se prorrogó, por decisión unilateral de la Administración Central, la vigencia del Concierto Económico** que expiraba, precisamente, el 31 de diciembre de ese año.

La razón por la que se trató de justificar esta Ley, recogida en la Exposición de Motivos de la misma, fue que, dado que las dos Administraciones habían venido desarrollando los trabajos de análisis y valoración de un nuevo Concierto Económico y teniendo en cuenta que los mismos *"podrían demorarse más allá de los plazos establecidos para la tramitación y aprobación de la norma, con anterioridad al 1 de enero de 2002",* al Gobierno español, presidido entonces por José María Aznar, le pareció adecuado y oportuno que las Cortes Generales aprobasen una norma con rango de Ley que propicie la continuidad del Concierto Económico y refuerce la seguridad jurídica de todos los españoles.

Como es lógico, esta Ley sentó como un tiro en "salva sea la parte" a las instituciones vascas que pusieron el grito en el cielo, pero que, finalmente, tuvieron que "tragarse el sapo" de aceptar la misma. Afortunadamente, en pocos meses, como comentaré más adelante, se llegó a un acuerdo que permitió la aprobación de un nuevo Concierto Económico en el año 2002.

En cualquier caso, creo que estarás de acuerdo conmigo en que se trató de un precedente funesto que espero, y deseo, no tenga continuidad con actuaciones semejantes en el futuro. El sistema concertado se seguirá adaptando a cualquier circunstancia y situación, como lo demuestra el hecho de que, tras las modificaciones que he tratado de explicarte brevemente en este capítulo, se han ido produciendo otras más que han afectado al Concierto del 2002 (y que, por ello, las veremos más adelante).

Del mismo modo, el 22 de abril de 2014 se publicó en el BOE la Ley 7/2014, de 21 de abril, que incorporó al Concierto los siete nuevos impuestos creados por el Estado en 2011 y 2012.

Con todo ello, amigo lector y amiga lectora, estoy seguro de que te habrá quedado absolutamente claro que nuestro Concierto demuestra una singular capacidad de adaptación, tal como te señalaba al principio de este capítulo.

II.

EL CONCIERTO DE 2002

II.

EL CONCIERTO DE 2002

Tras haber confirmado por tu lado como se ha ido produciendo la sucesiva adaptación del Concierto Económico a lo largo del tiempo y haberte explicado la compleja situación política a la que se llegó a finales del año 2001, cuando todavía no se había alcanzado un acuerdo para la renovación del Concierto de 1981, en este Título voy a entrar precisamente en el modelo que sustituyó a aquel.

Fue aprobado en el inicio del 2002 y es el texto actualmente vigente, de aquí la importancia en conocer sus características.

Con este objetivo, voy a desarrollar a continuación tres capítulos:

5. En este capítulo, te explicaré el planteamiento del Concierto de 2002 y quienes fueron sus negociadores.
6. En este, los avances logrados sobre el Concierto de 1981, algunos de los cuales, como veras, fueron sustanciales.
7. En el último, la acogida que tuvo este Concierto en los medios de comunicación de la época.

Confío en que el contenido de estos tres capítulos sea de tu interés y te invito ahora a leer el primero de ellos. ¡Muchas gracias, amable lectora o lector!

2.- LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA CONCERTADO EN 2002

Como hemos apuntado anteriormente, cuando negociamos el Concierto Económico que entró en vigor el 1 de junio de 1981, fijamos que el mismo estaría vigente hasta el 31 de diciembre de 2001. La razón de elegir esa fecha y de asumir que lo pactado solo iba a durar 20 años fue muy obvia, ya que en esa misma fecha terminaba la vigencia del Concierto Económico de Araba de 1976, el cual se aprobó con una duración de 25 años.

Teniendo en cuenta que la Disposición Transitoria Octava del Estatuto de Autonomía del País Vasco establece que *"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…"***, hubo que tomar la referencia del plazo de vigencia del Concierto de este Territorio Histórico, para evitar así que nadie pudiera achacar al nuevo Concierto que originaba un "*detrimento a Álava*", limitación que también contenía esa Disposición Transitoria Octava del Estatuto.

2.1. La necesidad de negociar el nuevo Concierto

Al llegar el vencimiento pactado para el Concierto Económico de 1981, las Cortes Generales tenían que haber aprobado un nuevo sistema concertado con anterioridad al 31 de diciembre de 2001.

Sin embargo, cuando el entonces Lehendakari Juan José Ibarretxe y la Vicelehendakari y responsable del Departamento de Hacienda del Gobierno Vasco en aquellas fechas, Idoia Zenarruzabeitia, plantearon la necesidad de negociar de un nuevo Concierto Económico, lo hicieron en un escenario de tremenda desconfianza y fuerte tensión política con el Gobierno español, presidido entonces por José María Aznar y que contaba con Cristóbal Montoro, como Ministro de Hacienda, cartera que también ocupa a día de hoy.

Siguiendo en este punto lo que señala el excelente artículo de Ignacio Zubiri, titulado *"El nuevo Concierto Económico: características básicas"*, a este clima de desconfianza "*se añadía que, como algunos aspectos del CE estaban (y siguen estando) cuestionados por diversas Instituciones de la UE, los representantes de la CAPV querían incluir en el nuevo CE alguna forma de representación de la CAPV ante las Instituciones de la UE. El Estado, por su parte, se oponía a esta representación"*[6].

2.2. Una indeseada prórroga unilateral

Como consecuencia de todo lo anterior, el 31 de diciembre de 2001 terminó la vigencia del Concierto que el autor de esta obra negoció en 1980, y para entonces no se había alcanzado ningún acuerdo entre las dos Administraciones. Pues bien, ni corto ni perezoso, el Ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, **tomó entonces una decisión unilateral muy arriesgada, la de prolongar el Concierto Económico de 1981 *"sine die",* hasta que se llegara a un acuerdo.**

Como es lógico, las instituciones vascas, además de echarse las manos a la cabeza por lo que suponía aquella decisión de ruptura unilateral de un pacto entre el Estado y la Comunidad Autónoma vasca, protestaron enérgicamente, pero la medida se mantuvo.

2.3. Un nuevo Concierto pactado

Tras este grave encontronazo se impuso la sensatez, porque aquella situación era muy negativa para las dos partes. Gracias a ello, poco después se iniciaron nuevas negociaciones entre las dos Administraciones y **el 6 de marzo de 2002 se alcanzó un nuevo acuerdo**, en el seno de la Comisión Mixta de Cupo, que permitió la renovación del Concierto Económico y la derogación del anterior.

(Por lo tanto, el Concierto que me tocó negociar, tuvo una vida, si no he hecho mal el cálculo, de 20 años, 11 meses y 23 días, porque el nuevo acordado se aprobó por la Ley 12/2002, de 23 de mayo).

Para que quede la debida constancia histórica, los **firmantes del nuevo Concierto Económico de 2002**, en representación de la Administración del Estado fueron los cuatro siguientes *(sorprendentemente, la Comisión no fue numéricamente paritaria, como en el Concierto de 1981)*:

- El Ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro (en 2015, de nuevo en este cargo).
- El Secretario de Estado de Hacienda, Estanislao Rodríguez-Ponga.
- El Secretario de Estado de Organización Territorial del Estado, Gabriel Elorriaga.
- Y el Secretario General de Política Fiscal Territorial y Comunitaria, Antonio Beteta.

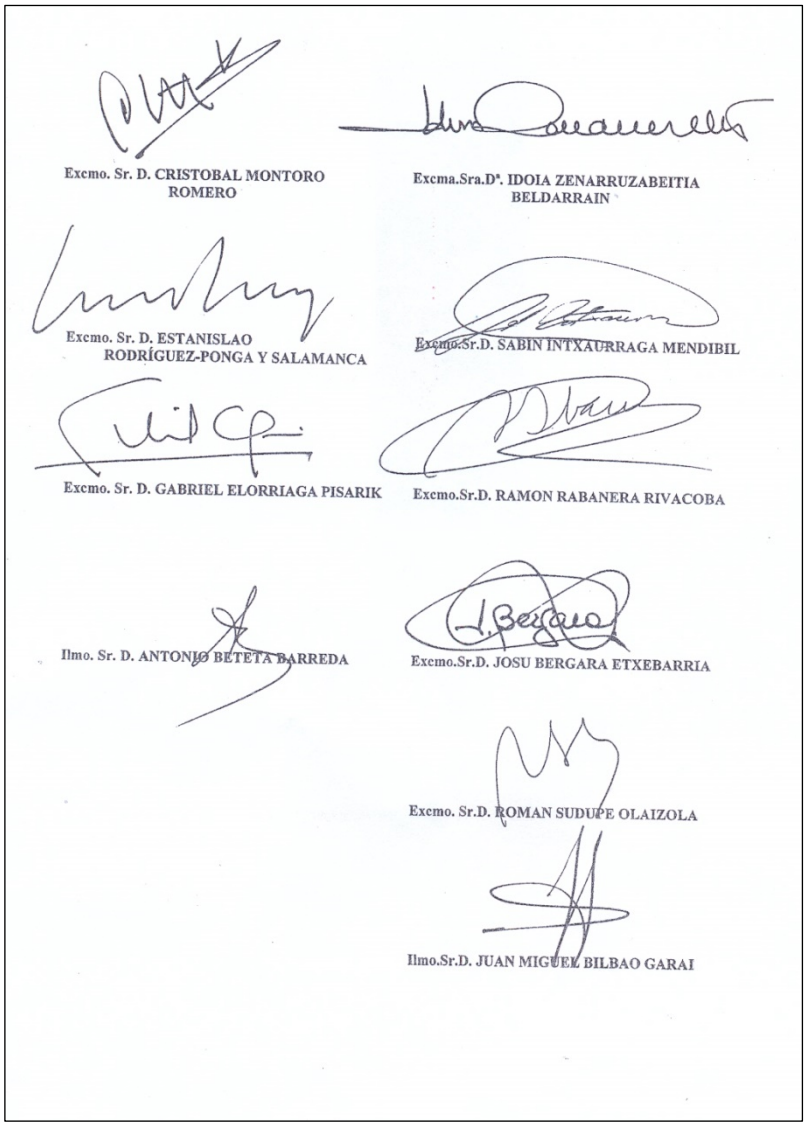
En representación del País Vasco firmaron:

- La Vice-lehendakari (a la que en el Acta llaman “Vicepresidenta”) y Consejera de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, Idoia Zenarruzabeitia.
- El Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Sabin Intxaurraga.
- El Diputado General de Araba, Ramón Rabanera.
- El Diputado General de Bizkaia, Josu Bergara.
- El Diputado General de Gipuzkoa, Román Sudupe.
- Y el Viceconsejero de Hacienda y Finanzas, Juan Miguel Bilbao.

La Vicelehendakari del Gobierno Vasco, Idoia Zenarruzabietia, y el Ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, firmaron el 6 de marzo de 2002, el acuerdo alcanzado sobre la renovación del Concierto Económico y la Ley Quinquenal del Cupo. (Fuente: www.elpais.com).

Como has podido ver, este Concierto recibió un apoyo multipartido por parte vasca, dado que además de que cuatro de los firmantes pertenecían al PNV (la Vicelehendakari y los Sres. Bergara, Sudupe y Bilbao), Sabin Intxaurraga era un dirigente de EA y Ramón Rabanera del PP.

Para dar fe de aquel momento trascendental, puedes ver a continuación la firma de las diez personalidades que pactaron aquel decisivo nuevo Concierto:



Firma del Concierto de 2002 por los diez miembros de la Comisión Negociadora del mismo. Fuente: "El Concierto Económico 125 años después". Página 31. Iñaki Alonso Arce. Diputación Foral de Bizkaia. 2003.

3.- LOS AVANCES LOGRADOS SOBRE EL CONCIERTO DE 1981

En mi opinión, los negociadores vascos, encabezados por Idoia Zenarruzabeitia, **consiguieron un gran acuerdo** *(debemos felicitarles y felicitarnos por ello*) en condiciones políticas francamente difíciles.

Y ésta muy positiva valoración la fundamento en las **diferencias sustanciales** que se pueden observar entre este nuevo Concierto y el de 1981 (con las adaptaciones que posteriormente se incorporaron) y que voy a tratar de resumir, siguiendo el artículo citado anteriormente, del catedrático de Hacienda Pública de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, Ignacio Zubiri[7]. Las diferencias son las siguientes:

1) La primera modificación significativa se refiere a la **duración de la vigencia del Concierto Económico** que, a diferencia del de 1981 que tenía un plazo de vigencia tasado, por las razones que he explicado anteriormente, en el Concierto de 2002 **la vigencia pasa a ser indefinida**. Esto hizo que el sistema concertado vasco se igualase, en este punto, al Convenio de Navarra.

Como señala Ignacio Zubiri, *"la ventaja es dar una sensación de permanencia al CE y, en el largo plazo, evitar negociaciones globales que, como se ha visto, pueden ser conflictivas".*

Puntualiza también acertadamente este catedrático de Hacienda Pública que *"obviamente esto no significa que el CE no se vaya a cambiar nunca ya que, al igual que en el periodo 1981-2001, se irá ajustando a las modificaciones que se produzcan del sistema fiscal y, en su caso, a concertaciones adicionales de impuestos o cambios en los puntos de conexión".*

2) Precisamente, el segundo tema que cambió este Concierto fue el de la **determinación de los Puntos de Conexión** en tres campos específicos que, por tratarse de cuestiones técnicas, no voy a describir para no alargarme demasiado.

3) El nuevo Concierto **aumentó también la capacidad normativa** en el Impuesto de Matriculación de Vehículos que ya estaba concertado.

4) Una cuarta aportación del nuevo Concierto Económico fue que **amplió la concertación a nuevos impuestos**, como por ejemplo el nuevo impuesto que se creó en 2002 sobre el consumo de Gasolinas en Fase Minorista (el llamado

popularmente “céntimo sanitario”), que fue creado por el Estado para financiar la Sanidad y cedido a todas las Comunidades Autónomas de régimen común.

Como señala Ignacio Zubiri en el artículo que venimos siguiendo, esto se hizo *“en las mismas condiciones y con la misma capacidad normativa que a los TT.HH. de la CAPV. Existe, sin embargo, una diferencia sustancial. Cuando este impuesto se cede a las CC.AA. de régimen común los recursos que reciben para financiar la sanidad se reducen en la misma cuantía en la que se estima la recaudación de este impuesto (al tipo básico establecido por el Estado). De esta forma, la capacidad financiera de las CC.AA. de régimen común no aumenta con la cesión de este impuesto. En la CAPV (y Navarra), cuando se concierta este impuesto, la capacidad financiera aumenta en la misma cuantía que la recaudación a que da lugar. De esta forma, las diferencias de ingreso per cápita (para financiar las mismas competencias) entre las CC.AA. de régimen foral y común aumentará en el futuro”.*

5) Una característica diferencial del nuevo Concierto en relación con el de 1981 fue que **reforzó los mecanismos de cooperación y de relación entre la Administración Vasca y la Administración Central,** como consecuencia del acuerdo al que se había llegado entre las dos Administraciones, en lo que popularmente se conoció como la “paz fiscal” que comentaremos en otra Parte de esta obra.

6) En cambio, como señala Ignacio Zubiri, ***“en el caso del Cupo no ha habido modificaciones sustanciales en la estructura de su cálculo****. En particular, el índice de imputación sigue siendo, como desde 1981, el 6,24% y las actualizaciones a partir del año base se siguen basando en los mismos principios”.*

Sin embargo, sentado lo anterior, sí se produjo una modificación en relación con el Concierto de 1981 y es que *“la financiación de la Sanidad y la Policía Autónoma, en vez de tener un tratamiento diferenciado como antes, pasan a tener un tratamiento igual al de las restantes competencias asumidas”.*

En lo que se refiere al impacto cuantitativo del nuevo Concierto Económico, el Cupo que se estableció para el año 2002 fue inferior al del año 2001. Apunta Ignacio Zubiri que *“en términos nominales, la reducción es casi el 1% y en términos reales de casi el 3%”.*

La valoración que se puede hacer, por lo tanto, de este nuevo Concierto es **muy buena** y así lo ratifica Ignacio Zubiri, quien señala que "*el nuevo CE es un muy buen acuerdo tanto en términos financieros, como en la capacidad normativa que concede a los Territorios Históríos.".*

Las únicas dudas que plantea este catedrático de Hacienda Pública, en relación con el sistema concertado, se refieren a cuatro puntos concretos, sobre los que no me voy a extender:

1º. La representación de la Comunidad Autónoma Vasca ante la Unión Europea (una cuestión clave que todavía no está resuelta).
2º. El funcionamiento de la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa.
3º. El diseño de los Puntos de Conexión.
4º. La posibilidad de aumentar la capacidad normativa de las instituciones competentes de los Territorios Históricos en los impuestos indirectos.

Personalmente, tras el gran acuerdo logrado, estoy seguro de que este Concierto Económico de 2002, ya indefinido, podrá avanzar en estos cuatro campos cuando las circunstancias políticas permitan llegar a acuerdos sustanciales en relación con los mismos. Confío en que tú, amigo lector, tengas esa misma esperanza.

4.- LA ACOGIDA DEL CONCIERTO DE 2002 EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE LA ÉPOCA

4.1. Medios de comunicación consultados

Una vez consultados varios medios de comunicación, vamos a analizar la información proporcionada por cada uno de ellos del siguiente modo:

1º) Información publicada por los siguientes medios de comunicación españoles: El País, El Mundo, ABC y La Vanguardia.

2º) Información publicada por los siguientes medios de comunicación vascos: El Correo, Gara/Egin, Deia y Noticias de Navarra.

3º) Finalmente, la información publicada por los medios de comunicación de carácter económico: Expansión, Cinco Días y El Economista.

(Como vamos a poder observar a continuación, estimado lector o lectora, muchos de ellos, al contrario de lo que ocurrió con el Concierto de 1981, no hacen mención alguna de la renovación del Concierto de 2002)

4.2. La renovación del Concierto en los medios de comunicación españoles

Tras consultar diversos periódicos españoles, he podido comprobar la escasa relevancia que la renovación del Concierto Económico de 2002 tuvo para ellos.

La negociación del Concierto Económico de 2002 finalizó el 6 de marzo de 2002 en Madrid. Pues bien, de los medios de comunicación consultados, pocos son los que incluyen artículos al respecto. Sin embargo, todos ellos mencionaban con increíbles titulares que el Tribunal de Luxemburgo consideraba ilegales las ayudas fiscales concedidas por la Diputación Alavesa a Daewoo y Ramondín (casos que analizaremos más adelante en profundidad).

Tal vez la peculiar situación en la que se encontraban el Gobierno español y el Gobierno Vasco, debido a las peticiones continuas de representación vasca en el ámbito europeo, pudo influir en la falta de información. O quizá, creían que se trataba de una simple renovación y que era más relevante saber que las

Administraciones vascas sufrían un fuerte revés que el Tribunal de Luxemburgo consideraba ilegales algunas de las ayudas concedidas a empresas vascas.

Como veremos, los que publicaron alguna noticia relacionada son los siguientes:

1º) El País el 22 de marzo de 2002 –día en el que se aprobó el proyecto de Ley del nuevo Concierto– publicaba: *"El Consejo de Ministros aprueba hoy el proyecto de ley del Concierto".* Así, anunciaba que el texto firmado el día 6 de marzo sería aprobado ese mismo día por el Consejo de Ministros.

2º) El diario ABC publicaba un editorial el mismo día 6 de marzo *"el Ministro de Hacienda y la Vicelehendakari firman el primer Concierto Económico Vasco indefinido"*. El diario señalaba que el texto firmado reflejaba los acuerdos alcanzados entre las dos partes el 20 de febrero tras varios meses de negociaciones. Asimismo, anunciaba que el nuevo Concierto incluía varias mejoras sobre el texto vigente –entre otras, la duración indefinida del Concierto y la actualización del Cupo– y que en las mismas no se incluía la participación directa de las instituciones vascas en la Unión Europea.

3º) El Mundo y La Vanguardia, sin embargo, no hicieron publicación alguna al respecto.

4.3. La renovación del Concierto en los medios de comunicación vascos

Del análisis de los periódicos vascos se aprecia mayor relevancia en el acontecimiento, como se puede ver a continuación:

1º) El Correo Español publicaba, junto a una foto en la que se veía a la Vicelehendakari Idoia Zenarruzabeitia junto a Cristobal Montoro firmando la renovación, lo siguiente: *"Montoro y Zenarruzabeitia se felicitan del nuevo clima de diálogo fiscal".*

En la noticia se señalaba que se había propiciado un clima de dialogo fiscal en el que se recogían novedades. Además, se exponía que ambas partes estaban satisfechas con el acuerdo adoptado y que con el mismo, Euskadi ejercería plenamente su autonomía fiscal.

Para mayor información, la noticia exponía en un apartado todas las novedades del nuevo Concierto señalando que se trataba de una serie de mejoras que le hacía más eficaz que el anterior.

2º) En el diario nacionalista **Deia**, las informaciones que se publicaron fueron aún más extensas, destacando en la portada del periódico lo siguiente: *"Varapalo a la fiscalidad vasca en la UE el día de la firma del Concierto".* De este modo, anunciaban que la Comisión Mixta de Cupo había ratificado el nuevo texto del Concierto Económico el mismo día en el que se había conocido la ya mencionada Sentencia del Tribunal de Luxemburgo.

Apuntaba también las características de la renovación (como, por ejemplo, su duración indefinida) y a continuación, señalaba por un lado los comentarios realizados tras la firma por Idoia Zenarruzabeitia y, por otro, los realizados por Cristóbal Montoro. Así destacaba que la Vicelehendakari consideraba que el nuevo Concierto *"es bueno para los intereses de los ciudadanos"* y que *"así se restablece el acuerdo y el pacto".* Por otro lado, el Ministro de Hacienda señalaba que *"supone un gran paso a la hora de introducir seguridad"* y que se había aprovechado la experiencia del anterior.

Por último, señalaba que en la firma del acuerdo el tema de la representación vasca en la Unión Europea había quedado aparcado y, por tanto, el nuevo Concierto no recogía modificación alguna en ese sentido.

Por otra parte, Noticias de Navarra no publicó nada al respecto. Tal vez porque no tenían espacio suficiente para publicar la noticia teniendo en cuenta que el Rey había visitado Navarra y que la visita ocupó toda su atención.

4.4. La renovación del Concierto Económico en los medios de comunicación de contenido económico

Como bien es sabido, el Concierto Económico es un pacto de relevancia económica. Es por ello que hemos de analizar la repercusión que la renovación del Concierto de 2002 tuvo en los medios de comunicación dedicados a este sector.

1º) El Diario Expansión publicó varios días seguidos distintas noticias que decían *"Madrid y Vitoria buscan recuperar el acuerdo sobre el Concierto, tras un año de negociación".* De este modo anunciaban que ambas

Administraciones trataban de recuperar los acuerdos del Concierto que se habían visto interrumpidas por la demanda autonómica de representación directa en la Unión Europea.

Asimismo, señalaba que el mundo empresarial vasco había acogido con *"satisfacción y alivio"* el acuerdo alcanzado sobre la renovación del Concierto, ya que según exponían *"el colectivo confía en que el carácter indefinido del nuevo Concierto garantice la estabilidad económica y política a largo plazo"*.

III.

EL DESARROLLO DEL CONCIERTO DE 2002

III.

EL DESARROLLO DEL CONCIERTO DE 2002

Tras haber realizado la presentación del nuevo Concierto, vamos a ver en este Título cómo se ha desarrollado el mismo en los años siguientes, hasta la última modificación, con la incorporación de nuevos impuestos, en el año 2014.

Para ello, te propongo que leas los tres capítulos centrados en las siguientes materias:

8. Otras modificaciones sustanciales del Concierto de 2002, hasta 2013.
9. El nuevo principio de Estabilidad Presupuestaria y su impacto sobre el Concierto Económico.
10. La concertación de siete nuevos impuestos en 2014.

Como ves, tras leer lo que te propongo, habrás conseguido avanzar en la historia del Concierto prácticamente hasta nuestros días, por lo cual tienes ya un conocimiento profundo de su contenido y evolución. Espero, por ello, que te interese lo que viene a continuación.

5.- OTRAS MODIFICACIONES SUSTANCIALES DEL CONCIERTO DE 2002, HASTA 2013

Has visto a lo largo de los capítulos anteriores que el Concierto Económico de 1981 ha tenido diversas modificaciones a lo largo de su historia, ya que por un motivo u otro, ha sido necesario adaptarlo a los cambios producidos en el régimen fiscal estatal. Como es lógico, y debido a una de las principales características del sistema concertado, como es la de su periódica actualización, el Concierto negociado en 2002 también ha tenido alguna que otra reforma durante sus once años de vida.

Podemos confirmar así que el Concierto no es un fósil, sino un organismo vivo con una singular capacidad de adaptación.

5.1. Sentencias judiciales que han afectado al Concierto

Tal y como explicaremos en la Parte Séptima, la sentencia del Tribunal Supremo de 2004 y la del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 2006, afectaron de una manera u otra al Concierto Económico, aunque no podemos decir que, estas dolorosas sentencias representasen en sí mismas modificaciones del Concierto.

Además de esas dos Sentencias, muy negativas para el Concierto, hay que tener en cuenta también la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 2008. Aunque esta última tampoco incorporó al Concierto ninguna modificación, representó un gran respaldo para el mismo ya que avaló el encaje del sistema concertado en el ámbito europeo.

5.2. Modificaciones legales del Concierto de 2002

La única reforma legal significativa ha sido la modificación parcial que realizó, cinco años después de su aprobación, la **Ley 28/2007, de 25 de octubre,** que adaptó el Concierto a determinadas novedades técnicas del ordenamiento jurídico tributario del Estado.

(Simplemente para que te suenen, las modificaciones que se llevaron a cabo fueron las siguientes:

- *La introducción del concepto de "grupo de entidades" en el IVA.*
- *El incremento de las capacidades normativas vascas en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.*
- *La concertación del Impuesto sobre el Carbón introducido a nivel estatal.*
- *Y la devolución del Impuesto sobre Hidrocarburos a profesionales, agricultores y ganaderos en determinadas situaciones).*

Además, con esa Ley 28/2007 se mejoró el modelo de colaboración entre el Estado y las instituciones vascas en lo que se refiere al intercambio de información para cumplir los Tratados Internacionales.

Más importancia que lo anterior tiene el aumento de la cifra del volumen de operaciones de los puntos de conexión, a siete millones de euros, tanto en el IVA como en el Impuesto sobre Sociedades. Para aplicar esta modificación, se tuvo que cambiar la redacción de determinados artículos del Concierto Económico de 2002, entre los que figuran aquellos preceptos que hacen referencia a la normativa aplicable, exacción, inspección y gestión de algunos de los impuestos concertados.

5.3. La creación de la Junta Arbitral

Junto con las modificaciones anteriores, uno de los grandes hitos que se ha dado a lo largo de estos años, ha sido la **constitución de la Junta Arbitral, el 30 de julio de 2007,** por primera vez desde el Concierto de 1981.

Este organismo está integrado por tres miembros y es el encargado de resolver los conflictos que surjan entre el Estado y las Diputaciones Forales, o entre éstas y las Comunidades Autónomas de régimen común, en todo aquello relacionado con el Concierto. La constitución de este importante Órgano, trajo consigo la necesidad de poner en marcha un procedimiento extrajudicial de resolución de conflictos que tanto los contribuyentes como las distintas Administraciones venían solicitando.

Tras el nombramiento de los tres juristas que la constituyeron por primera vez (Carlos Palao, Fernando de la Hucha e Isaac Merino) se produjo un parón de la actividad, que duró entre julio de 2009 y noviembre de 2010, por la dimisión del Catedrático Fernando de la Hucha, hasta que se realizó el nombramiento de Javier Muguruza (un gran experto en derecho tributario y autor de varios

interesantes libros sobre el Concierto, a quien, además, has visto incluido en los obligados “Eskerrak Ematea-Agradecimientos” con los que se inicia esta obra) como nuevo miembro, que permitió que este Órgano volviese a funcionar con normalidad. Con posterioridad, Carlos Palao fue sustituido como Presidente por Gabriel Casado, catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense.

La primera reunión de la Junta Arbitral del Concierto Económico, en su nueva composición, tuvo lugar el 21 de julio de 2014 en la Bolsa de Bilbao. Tras la celebración de la misma, se llevó a cabo un acto institucional en el que tomaron la palabra el Consejero de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco Ricardo Gatzagaetxebarria, el Secretario de Estado del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Antonio Beteta (uno de los firmantes del Concierto del 2002) y el nuevo presidente de la Junta Arbitral Gabriel Casado[8].

En su nueva configuración, estoy seguro de que este órgano de resolución de los conflictos de competencia en materia tributaria que se planteen entre las instituciones competentes de los Territorios Históricos y la Administración del Estado tendrá una vida muy fecunda.

5.4. Modificaciones de la legislación estatal que han reforzado el Concierto

El último acontecimiento relevante que ha supuesto un paso importante para el Concierto vasco, ha sido el llamado “**blindaje” del Concierto**, importante tema al que haremos referencia en unos capítulos más adelante y que se logró (a reserva de lo que finalmente decida el Tribunal Constitucional) mediante un acuerdo entre el PNV y el Gobierno español, al que se llegó gracias a la iniciativa del actual Diputado de Bizkaia que, tras su aprobación en las Juntas Generales de Bizkaia, logró que el Parlamento Vasco aprobase por unanimidad una Proposición de Ley que propició nada menos que la modificación de dos Leyes Orgánicas del Estado, en las Cortes Generales en 2010.

6.- EL NUEVO PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SU IMPACTO SOBRE EL CONCIERTO ECONÓMICO

Vamos a tocar en este capítulo una cuestión que ha pasado bastante desapercibida para la opinión pública (no así para los especialistas y para las instituciones) porque esta se ha centrado en algunos aspectos anecdóticos de la misma que te voy a contar a continuación.

6.1. Una reforma inesperada de la Constitución

Como sabes muy bien, en el año 2011 la situación económica y social de España era crítica, pues se encontraba al borde del colapso financiero y por lo tanto del rescate. Por esta razón, el Presidente del Banco Central Europeo Jean-Claude Trichet se permitió dirigir una carta al Presidente del Gobierno Español indicándole que debería tomar una serie de medidas, con el fin de reestablecer la confianza de los mercados (*una forma muy elegante de denominar a los prestamistas*), de forma que el galopante crecimiento de la deuda pública española pudiera ser financiado a unos tipos asumibles que en algún momento tuvieron diferencias astronómicas con el bono alemán (*estoy seguro de que recordaras los episodios de algo que hasta entonces nadie conocía como fue la famosa "prima de riesgo" que llego a sobrepasar los 700 puntos, es decir, 7 puntos porcentuales, sobre lo que estaba pagando Alemania para unos instrumentos de deuda similares*).

Tras ello, José Luis Rodríguez Zapatero se puso en acción y en contacto con el Presidente del Partido Popular, entonces en la oposición, Mariano Rajoy acordaron de la noche a la mañana la modificación del artículo 135 de la Constitución por el procedimiento previsto en el artículo 137 de la misma. Aquella modificación constitucional se hizo sin ningún otro apoyo, es decir, por las buenas o por las malas y, por supuesto sin convocar ningún tipo de referéndum.

Para comentar este importante tema y sus consecuencias sobre el Concierto Económico, me voy a basar en un artículo que te recomiendo titulado *"Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las administraciones públicas y su impacto en el autogobierno vasco, en el marco del Concierto Económico"* de los cuales son autores Beatriz Pérez de las Heras y Santiago Larrazabal[9].

Aquella reforma constitucional fue, por lo tanto, extremadamente polémica y que llamó fuertemente la atención de la opinión pública cuando se aprobó el 27 de septiembre de 2011. Y es que resultaba absolutamente increíble que, dado que no se había producido ninguna modificación de la Constitución Española desde 1978 (salvo una adaptación del artículo 13.2 a las exigencias del Tratado de la Unión Europea en relación con el derecho de sufragio de los ciudadanos europeos residentes en España) la reforma que venimos comentando se acordó en pleno mes de agosto y se realizó a toda velocidad, por eso ha pasado a la Historia como la reforma "exprés" de la Constitución.

6.2. ¿Era necesaria la reforma?

Una de las cuestiones que más discutieron en aquellos momentos los especialistas era, no solo la oportunidad de la reforma, que parecía obvia, teniendo en cuenta las presiones que se habían recibido y las graves dificultades con las que estaba tropezando el Reino de España para financiarse en los mercado, sino sobre todo valorar si el Estado, sin necesidad de haber tocado la Constitución, no podía imponer el principio de estabilidad presupuestaria que defendía la reforma que te voy a comentar en detalle en el siguiente epígrafe.

Pues bien, la contestación es que sí podía hacerlo e incluso limitar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas porque esta cuestión se había suscitado antes y fue zanjada por el Tribunal Constitucional en varis sentencias de 2011[9].

Así, la Sentencia 134/2011 de 20 de julio (como ves, unos días antes de que el Sr. Rodríguez Zapatero recibiera la conminatoria carta del Sr. Trichet, el Tribunal Constitucional dejó claro que el Estado tenía competencia plena para dictar normas dirigidas a garantizar la estabilidad presupuestaria y que afectaban a las Comunidades Autónomas, amparándose para esta decisión en los artículos 149.1.13 y 149.1.14 de la propia Constitución.

Prueba de que esta doctrina era consistente, es que ha sido reiterada en diversas sentencias del propio Tribunal Constitucional posteriormente. En otras palabras, en el ámbito de este Alto Tribunal no existía ninguna duda, ni siquiera antes de que se tocara la Constitución, acerca de la competencia del Estado para dictar normas de estabilidad presupuestaria aplicables no solamente al

mismo sino también a todas las Comunidades Autónomas y a los propios entes locales.

Por supuesto, la reforma que venimos comentando supuso poner albarda sobre albarda, si me permites la expresión coloquial, es decir, dejar súper claro la competencia del Estado en esta materia.

Pero, por si todavía la cuestión no estuviera clara, el Estado dictó la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que potencia todavía más el papel del Estado y que te comentaré seguidamente.

6.3. El Contenido del nuevo artículo 135 de la Constitución

Esta disposición, tras la modificación realizada, consta de seis puntos que te voy a ir comentando a continuación uno tras otro. Dice lo siguiente:

1. "*Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria*". Como puedes ver, se deja claro que este principio afecta a la totalidad de las Administraciones Públicas: Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales.

2. "*El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.*

   Una Ley Orgánica fijara el déficit estructural máximo permitido al Estado y las Comunidades Autónomas en relación con su Producto Interior Bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario".

   (Como hecho curioso, te indico que por fin, en el año 2011 aparece la expresión "Unión Europea" en la Constitución Española, a pesar de que España era miembro de la Unión desde 1986[10]*).*

   Como veis, en este artículo, se deja claro que se va a establecer un límite que no podrá ser superado y que este límite se establecerá en una Ley Orgánica que es precisamente a la que he hecho referencia anteriormente. Como has visto también, ese déficit se establece en

término del peso del déficit público (es decir, del endeudamiento del Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales) sobre su PIB.

Si te has fijado en el caso del Estado y de las Comunidades Autónomas, se habla de que se fijará un "déficit estructural máximo", mientras que en el caso de las Entidades Locales se habla de que deben lograr "equilibrio presupuestario", lo cual quiere decir que no pueden tener déficit, es decir, que sus ingresos tienen que ser iguales a sus gastos, o si lo quieres, dicho de otra forma, que las citadas Entidades (dicho en román paladino, los Ayuntamientos) no pueden gastar más de lo que ingresen.

3. "*El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Publicas en relación con Producto Interior Bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea".

En este artículo tercero hay tres novedades importantes. Por un lado, el hecho de que no solamente el Estado como hasta entonces sino que también las Comunidades Autónomas tienen que estar autorizadas por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito. La segunda novedad es que el pago de la misma gozará de prioridad absoluta[10], lo cual no estaba claro hasta ahora.

4. "*Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda publica solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados".*

Como referencia, la redacción de este párrafo del artículo 135 sigue prácticamente al pie de la letra el modelo de la Constitución Alemana.

5. *"Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Publicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso regulará:*

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuesto excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.
b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
c) La responsabilidad de cada Administración Publica en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria".

De nuevo, aquí hay una remisión a la Ley Orgánica que te he comentado anteriormente.

6. "*Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptaran las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestaria".*

Creo que el párrafo anterior está suficientemente claro y solo cabe añadir que, tras la publicación de esta modificación de la Constitución, algunas Comunidades Autónomas no tardaron mucho en aprobar una Ley desarrollando este principio, como por ejemplo Cataluña o Aragón[10] que fueron las primeras.

6.4. El desarrollo ulterior del artículo 135 de la Constitución

Hasta aquí el contenido del artículo 135, en sus seis apartados que son completados por una Disposición Adicional Única en la que se establece que

1º) "*La Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución Española deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012.*

2º) *Dicha Ley contemplará los mecanismos de cumplimiento del límite de deuda al que se refiere el artículo 135.3 de la Constitución Española.*

3º) *Los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 entraran en vigor a partir del año 2020".*

Como ves, el artículo es bastante complejo de entender para una persona no habituada a cuestiones financieras y, como has podido comprobar también, anuncia ya que sus disposiciones van a tener un desarrollo ulterior. Este se produjo por la Ley Orgánica 2/2012 que te he citado anteriormente y por una segunda, la Ley Orgánica 6/2013 de 14 de noviembre, de Creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Para no complicarte más la visión y para que los árboles no nos impidan ver el bosque que te voy a comentar a continuación simplemente te apunto la existencia de estas dos Leyes Orgánicas para trasladarte así que no solamente estamos ante una cuestión técnicamente compleja sino que a la misma el Estado le ha dedicado una atención especial. Y como eres un lector o lectora muy inteligente, seguro que te habrás dado cuenta de que, además de los indudables aspectos financieros que contienen todas estas disposiciones (para dar respuesta a una situación de emergencia que nunca debería haberse producido si las propias Instituciones, muy en especial el Gobierno Español y los Organismos Reguladores, como el Banco de España etc. hubieran adecuado correctamente), tiene una importantísima vertiente política que se traduce en un claro movimiento a favor de la recentralización de competencias a favor del Estado.

Y el planteamiento político que subyace en estas disposiciones es precisamente lo que afecta al Concierto Económico, como te voy a comentar en el epígrafe siguiente.

6.5. La aplicación de los nuevos principios sobre "estabilidad financiera" al régimen de Concierto y a la Comunidad Autónoma Vasca

De la lectura de todo lo anterior creo que te habrá quedado claro que de acuerdo con lo que establece el artículo 135, apartados primero y segundo, no cabe absolutamente ninguna duda que las Comunidades de régimen foral, es decir la vasca y la navarra, están obligadas por el principio de estabilidad reglamentaria y por la normativa relativa al déficit y a la deuda pública[10].

Sentado lo anterior, sin embargo, es obvio también que las Comunidades Forales gozan en materia financiera-tributaria de un régimen especial que tú conoces muy bien y que se llama Concierto Económico en Euskadi y Convenio Económico en Navarra. Este régimen específico viene derivado, como sabes también, de sus derechos históricos, expresamente amparados por la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Por eso es importante resaltar que aunque el artículo 135 (que antes has leído y has visto que no hace ninguna referencia a las especialidades de los territorios forales en esta materia), la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril a la que se remite y que lo desarrolla directamente, según hemos comentado en el epígrafe anterior, sí recoge el régimen especial de las Comunidades Forales en su Disposición Final Tercera.

En lo que se refiere a la Comunidad Autónoma Vasca, en el párrafo segundo de esa Disposición Final, se señala que "*en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico".* Por lo tanto, esta nueva Ley Orgánica continúa la trayectoria de las anteriores Leyes sobre la materia en lo que se refiere tanto al País Vasco como a Navarra[10].

Pero la cuestión clave no está en si se aplican en ella las disposiciones constitucionales, que es obvio que se aplican, sino en cómo se aplican. Porque parece que si se ha redactado en la Ley Orgánica 2/2012 una Disposición especifica la Adicional Tercera párrafo segundo en la que se hace referencia al Concierto Económico hay que pensar que esto tiene que algún significado y a ello me voy a referir a continuación.

6.6. Una necesaria recomendación

¿Qué se deduce de lo anterior? Seguro que lo has adivinado: si lo que queremos conseguir es que la citada Ley Orgánica se aplique a la Comunidad Autónoma sin perjuicio del sistema del Concierto Económico, estoy seguro de que estarás de acuerdo conmigo en que la vía más lógica para hacerlo es adaptar la propia Ley de Concierto a esta nueva Ley Orgánica que desarrolla el artículo 135 de la Constitución[10]. Eso, obviamente, habría que hacerlo vía pacto, de la misma forma que se consiguió la incorporación al Concierto Económico en 2014 de los nuevos impuestos creados por el Estado en los años anteriores y que vamos a comentar en el epígrafe siguiente.

Precisamente, cuando se completó el acuerdo en la Comisión Mixta del Concierto celebrada el 16 de enero de 2014 por la que se acordó la incorporación al Concierto de dichos tributos creados por el Estado, entre otros acuerdos adoptados por la Comisión se encontró uno muy significativo que decía lo siguiente: *"En el ámbito presupuestario, se adopta un acuerdo de intercambio de información para el cumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y de las obligaciones derivadas de la normativa sobre supervisión presupuestaria de la Unión Europea. Asimismo, se ratifican diversos acuerdos en materia de estabilidad presupuestaria suscritos entre la Administración General del Estado y el País Vasco desde 2011"*[11].

Con ello, quizá también se tendría que hacer una reflexión sobre la conveniencia de desarrollar más el capítulo II del Concierto que se titula *"De las relaciones financieras"* y, sobre todo, su artículo 48 que regula los principios generales de las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco.

En otras palabras, parece que puede resultar no solo recomendable sino además necesario reforzar la parte financiera del Concierto Económico, modificando la Ley que lo aprobó en 2002, de forma que pueda adaptarse al nuevo escenario europeo, constitucional y legal de estabilidad presupuestaria[12]. En definitiva, se trataría, como señalan los autores que venimos siguiendo, *"de una nueva actualización de un derecho histórico, como es el Concierto Económico, prevista en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, a través de la reforma de la Ley del Concierto".*

Hasta aquí lo que te quería comentar en este capítulo en el que espero que te haya quedado muy claro cuál es el contenido del nuevo principio de estabilidad presupuestaria y el impacto que puede tener el mismo sobre el Concierto Económico, de todo lo cual surge la exigencia de adaptación del sistema concertado a esta nueva normativa, si queremos que siga siendo un régimen vivo, como lo ha demostrado hasta ahora en sus 137 años de historia.

7.- LA CONCERTACIÓN DE SIETE NUEVOS IMPUESTOS EN 2014

Tras una negociación que duró meses, fue **posible concordar los siete nuevos impuestos creados por el Estado en 2012 y 2013,** es decir, los siguientes:

- Gravamen Especial sobre los Premios de Ddeterminadas Loterías y Apuestas.
- Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito.
- Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica. Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica.
- Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos en instalaciones centralizadas.
- Impuesto Especial sobre Hidrocarburos.
- Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero.
- Impuesto sobre Actividades de Juego).

El pre-acuerdo fue confirmado el viernes 29 de noviembre de 2013, por el propio Consejero de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco, Ricardo Gatzagaetxebarria, quien confirmó que "*existe la voluntad de alcanzar un acuerdo en este campo, antes de final de año, en la Comisión Mixta del Concierto aunque, previamente, es necesario pactar algunos flecos entre las Diputaciones Forales"*[13].

Esos "*flecos*" pueden referirse al modelo de reparto interno de los nuevos impuestos, ya que debido a sus características, se pueden generar algunos desequilibrios territoriales, sobre todo en el Impuesto de Generación de Electricidad que, parece lógico pensar que pueda beneficiar en especial a Bizkaia, teniendo en cuenta las importantes instalaciones de producción de energía existentes en Amorebieta, Santurtzi y en el Puerto de Bilbao[14].

Como suele ocurrir frecuentemente en este tipo de asuntos, la Diputación Foral de Gipuzkoa, tras la reunión que mantuvieron sus responsables con el Gobierno Vasco y el resto de las instituciones forales, publicó una nota en la que señaló que *"la Diputación muestra su preocupación por la convocatoria de la Comisión Mixta para pactar cinco impuestos de segundo rango, sin capacidad normativa y con reducido impacto recaudatorio, habiendo como hay asuntos conflictivos de mucho mayor calado con el Estado (por ejemplo, el Cupo)"*[15].

El Lehendakari Urkullu, en cambio, consideró que la reforma del Concierto iba a tener un efecto positivo *"en la reactivación económica y el empleo"*[16].

Sin embargo, el 15 de enero de 2014 la Diputación de Gipuzkoa decidió sumarse al acuerdo de actualización del Concierto Económico, a cambio de que el Gobierno Vasco formase a corto plazo una comisión permanente para desarrollar y solucionar determinados temas que consideraba que eran más importantes que la concertación de los siete nuevos impuestos, tales como la liquidación del Cupo del periodo 2007-2011, la renovación de la Ley del Cupo o la gestión y regulación del IVA[17, 18].

Una vez aclarada la postura de Bildu, el 16 de enero de 2014 se firmó en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico el primer gran acuerdo entre Madrid y Vitoria-Gasteiz desde que el Lehendakari Iñigo Urkullu llegó a Ajuria Enea, por el que se transfirieron a Euskadi los siete nuevos impuestos ya mencionados. La Comisión Mixta estuvo formada por Ricardo Gatzagaetxebarria y Josu Erkoreka por parte del Gobierno Vasco, José Luis Bilbao, Martín Garitano y Javier de Andrés en representación de cada una de las Diputaciones Forales, y Diego Martín-Abril, Marta Fernández Currás, Miguel Ferre, Antonio Beteta y Cristóbal Montoro por parte del Gobierno español.

La concertación de los nuevos impuestos generará unos ingresos de setenta millones de euros anuales, de los que las Diputaciones solo se quedarán con veintiún millones, ya que el resto será para financiar los Presupuestos Generales del Estado. Tal y como señaló el Ministro Montoro, la transferencia se producirá con efectos retroactivos al 1 de enero de 2013, y quizá por esta razón, Gipuzkoa haya aceptado la reforma, ya que le permite recaudar el 20% del Premio Nacional de Lotería (treinta y seis millones de euros) que cayó en Arrasate el 22 de diciembre de 2013[19].

Voy a hacer una breve explicación de cada uno de los nuevos impuestos concertados, para que, amiga lectora o amigo lector, tengas una idea básica de cada uno de ellos, ya que seguramente tengas que pagar alguno de los mismos en un futuro:

1º) **Gravamen Especial sobre los Premios de Determinadas Loterías y Apuestas.** Se concertaron las retenciones relativas a este nuevo Gravamen que se exigirán, conforme a su respectiva normativa, por la Administración del Estado o por la Diputación Foral competente dependiendo del territorio en el que el perceptor del premio tenga su

residencia habitual o domicilio fiscal. El tipo impositivo de las retenciones es en estos momentos del 20% del importe del premio, y quedan exentos del gravamen los premios cuyo importe íntegro sea igual o inferior a 2.500 euros.

2º) **Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito.** La exacción de este impuesto corresponderá a la Administración del Estado o a la Diputación Foral competente por razón del territorio, común o foral, dependiendo de donde esté situada la sede central o la sucursal donde se mantengan los fondos de los impositores.

Las Diputaciones Forales podrán establecer los tipos de gravamen de este impuesto respetando siempre los límites y las condiciones vigentes en cada momento en territorio común.

3º) **Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica.** Este impuesto grava la producción e incorporación al sistema eléctrico de energía eléctrica. La exacción corresponderá a la Administración del Estado o a la Diputación Foral competente por razón del territorio, común o foral, dependiendo de donde estén situadas las instalaciones de producción de energía eléctrica.

El tipo de gravamen es en la actualidad del 7% del importe total de la producción e incorporación al sistema eléctrico de energía eléctrica, realizado por las empresas productoras de electricidad.

En esta materia el acuerdo adoptado determina que Euskadi compensará financieramente al Estado por la diferencia existente entre la recaudación en el País Vasco del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica y la variación en el importe del Cupo derivada de la incorporación de los ingresos que figuren en el Presupuesto de Ingresos del Estado por la recaudación del citado impuesto. Esta compensación financiera desaparecerá cuando de conformidad con lo previsto en la legislación del sector eléctrico del Estado, se dejen de destinar los ingresos afectos al Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica a la financiación de los costes del sistema eléctrico.

4º) **Impuesto sobre la Producción de Combustible Nuclear Gastado y Residuos Radioactivos Resultantes de la Generación de Energía Nucleoeléctrica e Impuesto sobre el Almacenamiento de Combustible Nuclear Gastado y Residuos Radioactivos en Instalaciones Centralizadas.** La exacción corresponderá a la Administración del Estado o a la Diputación Foral competente por razón del territorio, común o foral, dependiendo del lugar en las que estén situadas las instalaciones donde se produzca y/o almacene el combustible nuclear gastado y/o los residuos radiactivos.

Los tipos de gravamen serán los mismos que los que establece la normativa común reguladora de dichos impuestos. Estos dos impuestos no se devengan en Euskadi, ya que no existen instalaciones dedicadas a la producción de combustible nuclear ni al almacenamiento de residuos radiactivos. No obstante, por si en un futuro cambian las circunstancias, quedan incorporados al articulado de la Ley de Concierto Económico.

5º) **Impuesto Especial sobre Hidrocarburos.** Una vez desaparecido el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, y reformado el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, se incorporan al Concierto Económico, las adaptaciones regulatorias precisas en esta materia.

Las Diputaciones Forales podrán establecer el tipo de gravamen de este impuesto respetando las condiciones vigentes en cada momento en territorio común.

6º) **Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero:** Este impuesto ha entrado en vigor el 1 de enero de 2014 y la exacción corresponderá a la Administración del Estado o a la Diputación Foral competente por razón del territorio donde radiquen las instalaciones, equipos o aparatos (así, por ejemplo: aparatos de aire acondicionado) utilizados por los consumidores finales.

Los tipos de gravamen de este impuesto son los establecidos en la normativa común de fiscalidad ambiental.

7º) **Impuesto sobre Actividades de Juego.** Vigente en el Estado desde el 29 de mayo de 2011, grava la celebración de juegos, rifas, concursos y

apuestas, de ámbito estatal realizadas por vía electrónica, informática o telemática.

Las empresas, operadores y entidades organizadoras de las actividades de juego gravadas por este impuesto tributarán, cualquiera que sea el lugar en el que tengan su domicilio fiscal, a las Diputaciones Forales, a la Administración del Estado o a ambas Administraciones en proporción al volumen de operaciones realizado en cada territorio durante el ejercicio fiscal.

Los tipos de gravamen son los que establece la normativa común de juego. Pero aquellas actividades que sean ejercidas por operadores, organizadores o por quienes desarrollen la actividad gravada por este impuesto con residencia fiscal en Euskadi, las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán elevar los tipos establecidos del impuesto hasta un máximo del 20%.

Todo ello, quedó confirmado con una nota de prensa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, publicada el 16 de enero de 2014, en la que se recogían los acuerdos de la Comisión Mixta del Concierto Económico que hacía referencia a estos siete tributos y, además, a otra serie de aspectos relacionados con intercambio de información, cuestiones que hemos comentado sobre el cumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera y la propia Junta Arbitral a al que hemos hecho referencia en un capítulo anterior, y en relación con la cual, además de procederse al nombramiento del nuevo Presidente, se estableció que los miembros de dicha Junta pueden ser reelegibles[20].

Personalmente, considero que aunque las formas no hayan sido las adecuadas, porque el conocimiento del principio de acuerdo entre la Administración Vasca y la del Estado se conoció a través de una filtración periodística, el fondo del acuerdo, es positivo para el Concierto Económico, pues resulta fundamental hacer realidad, paso a paso, lo que establece el artículo 41.2.a. del Estatuto de Autonomía cuando señala que *"las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su Territorio el régimen tributario…"*

Esto hay que conseguirlo **para todos y cada uno de los impuestos**, aunque su importancia sea menor y las consecuencias recaudatorias, como parece que

es el caso, sean diferentes para cada uno de los tres Territorios Históricos que, en estos momentos, conforman la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por lo tanto, considero que la firma de este acuerdo en la Comisión Mixta del Concierto Económico es una noticia positiva para el sistema concertado vasco, ya que posibilitar la incorporación de las nuevas figuras tributarias, de forma que el Concierto Económico abarque **la totalidad** del sistema tributario.

IV.
LA CUANTIFICACIÓN DEL CUPO: UNA FUENTE DE CONFLICTOS

IV.

LA CUANTIFICACIÓN DEL CUPO: UNA FUENTE DE CONFLICTOS

Tras la buena noticia con la que se ha cerrado el Título anterior, con la concertación de siete nuevos impuestos en 2014, con lo que se amplió el contenido del Concierto Económico de 2002, vamos a entrar ahora en un tema que resulta relativamente sencillo pero que, sin embargo, está siendo fuente de conflictos. Me refiero a la cuantificación del cupo para cada uno de los años de aplicación del Concierto del 2002.

Para desarrollar este Título voy a afrontar los tres capítulos siguientes:

8. Las Leyes Quinquenales de Cupo en el periodo de vigencia del Concierto de 1981 y del de 2002
9. La evolución de los Cupos Líquidos desde 1981.
10. Los desacuerdos actuales entre la Comunidad Autónoma Vasca y el Estado en relación al Cupo.

Espero que te resulten interesantes.

8.- LAS LEYES QUINQUENALES DE CUPO EN EL PERIODO DE VIGENCIA DEL CONCIERTO DE 1981 Y DEL DE 2002

Llevamos ya, paciente lector Y lectora, muchas páginas dedicadas a completar la Parte Sexta de esta obra referida a la consolidación del Concierto.

Me vas a permitir que te explique, a continuación, cómo evolucionó el Cupo hasta el año 2002, pues creo que todo ello completa la visión que te he ofrecido en páginas anteriores. ¿Me lo permites, por favor? Asumiendo que tu contestación sea positiva, te lo expongo a continuación.

8.1. Una creencia errónea

Lo primero que te debo recordar, aunque lo sabes perfectamente, es que **el Cupo no es fijo**, sino que va variando anualmente. Lo que es fijo, por razones que he explicado en otro lugar de esta obra, es el porcentaje de contribución, el famoso 6,24% que, a estas alturas de la película, se sigue manteniendo, desde 1981.

Es curioso que esta especie de "leyenda urbana" se haya mantenido a lo largo del tiempo porque, efectivamente, como hemos visto en la Parte Tercera, dedicada a la historia del sistema concertado, en algunos momentos de la vida del Concierto Económico, el Cupo fue fijo. Pero esto ocurrió hace decenas y decenas de años y, sin embargo, esa especie de mito popular se sigue manteniendo. Y todo ello es todavía más increíble si tenemos en cuenta que en el Concierto del año 1981, quedaba absolutamente claro que el Cupo va variando a lo largo del tiempo. Tal y como establece el artículo 48 del Concierto de 1981 dedicado a determinar la "periodicidad y actualización del Cupo". Este artículo dice textualmente lo siguiente:

"Uno. Cada cinco años, mediante ley votada por las Cortes Generales, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo a que se refiere el artículo siguiente se procederá a determinar la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir en el quinquenio, conforme a los principios generales establecidos en el presente Concierto, así como a aprobar el cupo del primer año del quinquenio.

Dos. En cada uno de los años siguientes al primero, la Comisión Mixta del Concierto Económico procederá a actualizar el cupo mediante la aplicación de la metodología aprobada en la ley a que se refiere el apartado anterior.

Tres. Los principios que configuran la metodología de determinación del cupo contenida en el presente Concierto, podrán ser modificados en la Ley Quinquenal del Cupo, cuando las circunstancias que concurran y la experiencia en su aplicación así lo aconsejen".

Como puedes ver, la cosa no puede estar más clara.

8.2. Una revisión quinquenal

En aplicación de ese artículo, está claro que cada cinco años es obligatorio **determinar la metodología de señalamiento de Cupo** y así se ha hecho porque, a lo largo de estos años, se han aprobado las siguientes Leyes:

- La Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprobó la determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986.
- La Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1987-1991.
- La Ley 7/1993, de 16 de abril, que abarca la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1992-1996.
- La Ley 37/1997, de 4 de agosto, que se refiere al quinquenio 1997-2001.
- La Ley 13/2002, de 23 de mayo, que hace referencia a los años 2002 y 2006.
- La Ley 29/2007, de 25 de octubre, que abarca el periodo 2007-2011.

Por lo tanto, además de las Disposiciones que contenía el propio Concierto Económico en relación con el Cupo del año 1981 que estaban incluidas en la Disposición Transitoria Séptima del mismo, han sido aprobadas por las Cortes Generales, previo pacto entre la Administración estatal y la Administración vasca, nada menos que seis Leyes Quinquenales de Cupo. Todas ellas han mantenido el principio básico que contienen las Leyes de artículo único: no hay posibilidad de enmienda por las Cortes Generales, por lo que deben ser aceptadas o rechazadas en bloque, tal y como ocurrió con la Ley de Concierto Económico de 1981.

Por lo tanto, la metodología de Cupo ha sido permanente y totalmente revisada cada cinco años, no solo por el Gobierno español –que ha tenido que llegar a un acuerdo sobre la misma con las instituciones vascas (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales)– sino que además han sido sometidas a la aprobación

de las Cortes Generales. Te puedo decir que los resultados que se han obtenido en la aprobación conjunta de estas Leyes han sido, si me permites la expresión, clamorosamente favorables: de los 1.159 votos emitidos, 1.275 (el 81,8%) fueron a favor, mientras que los votos en contra solo fueron 3, es decir, el 0,2% (el resto de los votos fueron abstenciones y votos nulos).

Por lo tanto, los resultados en las sucesivas votaciones parlamentarias, tras los acuerdos a los que se llegó con distintos gobiernos y sometidos a la aprobación de diferentes mayorías parlamentarias, ratifican que el planteamiento que hicimos sobre la metodología de Cupo en el año 1981 es, desde una perspectiva técnica y política, absolutamente válido.

En relación con estas Leyes, te quiero comentar, a continuación, tres casos que requieren algún comentario adicional.

8.3. Actualización anual del Cupo

El primero de ellos hace referencia a lo que dispone el artículo 48.2., que antes te he transcrito y en el que, como puedes ver, que se dice que *"**en cada uno de los años siguientes al primero**, la Comisión Mixta procederá a actualizar el Cupo, mediante la aplicación de la metodología aprobada en la Ley a que se refiere en el apartado anterior".*

Señalaba Juan Miguel Bilbao, en un interesante artículo publicado en 2002, titulado *"Las Leyes Quinquenales de Cupo"* que *"se reveló durante los seis primeros años del Concierto como la más necesitada de revisión. Por ello, en la segunda Ley Quinquenal de Cupo, cuya aplicación correspondía al periodo 1987-1991 se reformó el modus operandi previsto en el Concierto de 1981"*[21].

Prosigue Juan Miguel Bilbao explicando que la reforma consistió en identificar las cargas asumidas del mismo modo que el establecido en la normativa que habíamos pactado en 1981, pero solamente para el primer año del quinquenio, mientras que en los cuatro restantes *"no se repite el proceso, ya que en ellos el Cupo se fija partiendo del año base del quinquenio y actualizando el mismo mediante un índice de incremento determinado en función de la recaudación del Estado por los tributos concertados"*[21].

8.4. Las discrepancias en la determinación del Cupo de 1982-1987 y en la liquidación del Cupo de 1981

Como sabes muy bien, en la Disposición Transitoria Sexta del Concierto Económico se estableció, con carácter provisional, el Cupo para 1981. En el punto cuatro de esa Disposición Transitoria se señalaba que *"una vez que liquidados los Presupuestos del Estado para el año 1981, se practicarán las rectificaciones que procedan en la valoración inicial de las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma, los Ajustes y las Compensaciones… Las diferencias a favor o en contra que resulten se liquidarán de acuerdo con lo prevenido en el punto uno del artículo 55 del presente Concierto"*.

Pues bien, esto no se produjo por distintas razones –entre ellas, el cambio de gobierno que se produjo en octubre de 1982, con la sustitución de UCD por el PSOE–, y ante las discrepancias que se produjeron en los años siguientes, hubo que aplicar lo previsto en la Disposición Transitoria Quinta del Concierto Económico de 1981.

"Quinta.- La Comisión Mixta del Cupo elevará el primer proyecto de Ley del Cupo antes del día uno de julio de mil novecientos ochenta y uno.
Si no sucediere así, se calculará para el ejercicio mil novecientos ochenta y dos y siguientes, en su caso, un cupo con arreglo a las siguientes directrices:

Primera.- Se aplicará la misma metodología que para el cupo de mil novecientos ochenta y uno.

Segunda.- Se utilizará el índice de imputación que se haya aplicado para la determinación del cupo de mil novecientos ochenta y uno.

Tercera.- Se partirá de las cifras de ingresos y gastos que contenga el proyecto de Ley de Presupuestos del Estado.

Los cupos así determinados se sustituirán por los que resulten procedentes al aplicar la Ley del Cupo cuando ésta se apruebe".

Como ya sabes, dejé el Gobierno Vasco en abril de 1984, por lo que no viví en primera persona lo que ocurrió a continuación. Por ello, me voy a referir a la obra publicada por José Luis Larrea, Consejero de Hacienda por aquellos años, titulada: *"El Concierto Económico: el Cupo y las Leyes Quinquenales de Cupo (un balance)"*.

José Luis Larrea apunta en su obra que se llegó al final del primer quinquenio (1982-1986), tras la aprobación del Concierto Económico, sin que se hubiera llegado a ningún acuerdo, y se pasó así al segundo de los quinquenios, sin que tampoco se hubiera aprobado la correspondiente Ley Quinquenal que debía cubrir el periodo 1987-1991. Por esta razón, como apunta este autor muy bien, *"las relaciones financieras con el Estado, instaladas de hecho en la provisionalidad, comenzaron a instalarse también en la discrepancia"*[22].

La fijación de los Cupos Provisionales para los años 1982-1986, por aplicación de esa Disposición Transitoria Quinta del Concierto Económico, se había caracterizado por el acuerdo entre las dos partes, salvo el correspondiente a 1983, donde surgió la primera de las discrepancias entre el País Vasco y el Estado (te aclaro que yo entonces ya no formaba parte del Gobierno Vasco). Pero a pesar de esta discrepancia y de las que se produjeron posteriormente, se podía ir al menos realizando la fijación de los Cupos provisionales de cada ejercicio, hasta que la situación se normalizó *"cuando se llega a la fijación de los Cupos provisionales para 1987 y 1988",* como señala José Luis Larrea.

Las discrepancias se suscitaron en dos campos de especial relevancia, la valoración de las cargas asumidas y el valor del índice de imputación. El Estado planteó entonces, en relación con las cargas asumidas, que los capítulos de gastos relativos a las Transferencias Corrientes (Capítulo IV de los Presupuestos Generales), las Transferencias de Capital (Capítulo VII) y a la nueva Inversión (parte del Capítulo VI), no deberían formar parte de la valoración de las cargas asumidas, lo cual *"suponía un paso atrás claro de lo pactado en el Concierto"*, como señala Larrea. *"De hecho, se produjo una paralización del proceso de transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma Vasca, proceso que se reinicia en 1985, a raíz de un acuerdo provisional sobre la cuestión, aunque se dejaba su resolución para la negociación de las Leyes Quinquenales"*[22].

Como señalan Carlos Lambarri y José Luis Larrea en su obra *"El Cupo" "los Cupos aprobados para el quinquenio 1982-1986, fueron los siguientes:*

EJERCICIO	CUPO (MILLONES DE PESETAS)	DIFERENCIA
1982	53.905	0
1983	65.054	1.970
1984	74.784	0
1985	87.886	0
1986	97.472	0

El saldo a favor de la Hacienda estatal que se acordó para 1983 provino de rectificaciones en la valoración de las cargas asumidas correspondientes al Cupo provisional para aquel ejercicio"[23].

La segunda de las discrepancias, referida al valor del índice de imputación, se produjo porque la Administración del Estado consideraba que debía ser revisado al alza de manera sustancial. Con todo ello, la situación se deterioró, llegando al punto de confrontación total en la fijación de los Cupos provisionales para los ejercicios 1987 y 1988.

Finalmente, después de unas largas negociaciones, se consiguió **cerrar un acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo el 4 de diciembre de 1987**, por el que se pactaron cuatro materias diferentes:

1ª) Aprobar la metodología de señalamiento del Cupo para el quinquenio 1987-1991.
2ª) Aprobar esa misma metodología para el quinquenio 1982-1983.
3ª) Aprobar la liquidación definitiva de los Cupos del País Vasco de los años 1982 a 1986.
4ª) Aprobar la liquidación definitiva del Cupo del País Vasco del año 1981.

Como puedes ver, se trató de un acuerdo importantísimo de la Comisión Mixta de Cupo ya que permitió cerrar todas las discrepancias pendientes y además aprobar, las Leyes Quinquenales de Cupo que estaban pendientes, lo cual se produjo con carácter inmediato en las Cortes Generales.

Con ello, como señala José Luis Larrea, *"la provisionalidad se sustituye por la estabilidad y la confrontación por la colaboración y el acuerdo"*[24].

El acuerdo supuso ratificar el Cupo que habíamos acordado los negociadores del Concierto Económico para el año 1981 y corregir el del año 1983, reconociendo a favor de la Hacienda del Estado un pago adicional de 1.970,2 millones de pesetas.

8.5. El Cupo de 2012 y siguientes

Como habrás deducido de la relación de las Leyes Quinquenales de Cupo aprobadas hasta octubre 2015, la última de ellas terminó su vigencia el 31 de diciembre de 2011. Por lo tanto, a partir de esa fecha se han vuelto a aplicar lo establecido en la Disposición Transitoria Quinta del Concierto Económico de 1981, ratificada posteriormente en las sucesivas Leyes Quinquenales.

Es por ello que en octubre 2015, la situación se vuelve a parecer a la de los primeros años del Concierto que te he descrito en el epígrafe anterior, pues están pendientes de liquidar, con carácter definitivo los Cupos correspondientes a la última Ley Quinquenal de Cupo aprobada y, además, no se ha aprobado en las Cortes Generales el Proyecto de Ley que permitiría la aprobación de la Ley Quinquenal 2012-2016, por no haberse llegado a un acuerdo en la Comisión Mixta de Concierto Económico.

Como comentaremos más adelante, la situación es políticamente compleja, porque todo ello está en estos momentos bajo un escrutinio directo de las quince Comunidades Autónomas de régimen común, todas las cuales están en pie de guerra, si me permites la expresión, en espera de que se conozca la nueva formulación del régimen de financiación.

Por ésta razón, estimo que la conveniencia política y la prudencia recomiendan que se sigan realizando liquidaciones provisionales de Cupo, con arreglo a la filosofía de aquella Disposición Transitoria Quinta del Concierto Económico de 1981, que está recogida en la Disposición Final Primera de la Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del Cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011.

8.6. El índice de actualización anual

Como te he apuntado anteriormente, el Cupo base de cada uno de los quinquenios, establecido en la correspondiente Ley Quinquenal, es objeto de actualización anual. Para realizar la misma, como señala José Miguel Bilbao, en la obra anteriormente citada, se podrían haber utilizado tres alternativas, todas ellas referidas al ingreso[25]:

- La recaudación de las Haciendas Forales.
- La recaudación de la Hacienda estatal.
- La recaudación a nivel estatal.

Pues bien, se optó por la segunda de las alternativas, por lo que el índice de actualización se determina en función de la recaudación por tributos concertados obtenida por la Hacienda estatal.

Esto está establecido en el artículo 10 de la última de las Leyes Quinquenales de Cupo (Ley 27/2007, de 25 de octubre) la cual señala que *"el índice de actualización es el cociente entre la previsión de ingresos por tributos concertados, excluidos los tributos cedidos en su totalidad a las Comunidades Autónomas… del ejercicio al que se refiere el Cupo Líquido, y los ingresos previstos por el Estado en el año base del quinquenio".*

Para que tengas una referencia ilustrativa, los índices de actualización que se aplicaron entre los años 1997 a 2001, fueron los siguientes:

CUADRO 1: INDICES DE ACTUALIZACIÓN ANUAL DE CUPOS		
AÑO	**PORCENTAJE DE ACTUALIZACIÓN**	**CARÁCTER**
1997	1,0303791	Definitivo
1998	1,0725537	Definitivo
1999	1,1775642	Definitivo
2000	1,2757278	Definitivo
2001	1,4008788	Provisional

En otras palabras, si te fijas, el Cupo del año 2001 sería, por aplicación de este índice de actualización, un 40% superior al establecido como "base", en el

primero de los años de la Ley Quinquenal de la que estamos tomando estas referencias.

Con todo ello, creo que te quedará suficientemente claro lo que ha sido la evolución de la metodología aprobada en las sucesivas Leyes Quinquenales de Cupo, desde el Concierto de 1981. No volveremos a entrar en este tema, hasta que toquemos alguno de los ataques y críticas que se realizan al Concierto Económico, como por ejemplo, el absolutamente sorprendente de que *"los vascos no pagan nada al Estado".*

9.- LA EVOLUCIÓN DE LOS CUPOS LÍQUIDOS DESDE 1981

9.1. El primer Cupo global vasco

Como te he apuntado anteriormente, en la Disposición Transitoria Séptima del Concierto Económico de 1981 se recoge la cantidad que debía pagar la Comunidad Autónoma Vasca en ese año, con carácter provisional y sujeta a revisión y liquidación posterior.

Para determinar el Cupo Bruto provisional de aquel año, se estableció que debía aportar al sostenimiento de las "cargas generales del Estado" un total de 116.979 millones de pesetas –expresado en los euros actuales, estaríamos hablando de una cifra algo mayor a los 703 millones de euros–.

Para calcular ese Cupo Bruto se estimó, porque era imposible conocerlo con certeza, que las "cargas generales del Estado" en 1981 –es decir, el valor de las competencias propias del Estado o propias de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, pero no transferidas todavía a la misma– ascendían a 1.859.011 millones de pesetas o, si lo prefieres, a 11.173 millones de euros.

Las competencias transferidas, a efectos de cálculo del Cupo en 1981, se estimaron en 826.440 millones de pesetas, es decir, algo más de 4.967 millones de euros.

(Hay que recordar que a partir de septiembre de 1980, gracias al gran trabajo realizado por la Comisión Mixta de Transferencias, que por parte vasca estuvo presidida inicialmente por Carmelo Renobales y, a partir de enero de 1981 por Mario Fernández, se habían producido ya transferencias de funciones muy significativas a la Comunidad Autónoma Vasca, como fueron las de Educación, Carreteras, Cultura, Deporte, Seguridad (Policía) y Sanidad, que continuaron en 1981 y años siguientes).

En aquel acuerdo se estableció también que Euskadi recibiría una cifra de compensaciones de ingresos que se estimaron en 78.383 millones de pesetas –471 millones de euros aproximadamente–, lo cual significaba que **el Líquido a pagar en 1981, fue de 38.596 millones de pesetas –algo menos de 232 millones de euros–**. Esta cantidad se abonó, religiosamente, en los tres plazos cuatrimestrales establecidos en esa Disposición Transitoria, en los

meses de julio, septiembre y diciembre (12.865,33 millones de pesetas, 77,3 millones de euros, en cada uno de esos meses).

De aquel Cupo Global provisional, se asignaron a Araba 4.731 millones de pesetas (el 12,26%), a Bizkaia 21.247 millones de pesetas (el 55,05%) y a Gipuzkoa 12.618 millones de pesetas (el 32,69%).

¿De dónde salió el dinero para pagar esos 38.596 millones de pesetas de Cupo? De la recaudación de los impuestos concertados que se estimó inicialmente alrededor de 118.326 millones de pesetas (711 millones de euros). Con ello, **la capacidad de gasto de la Comunidad Autónoma quedó situada, en el primer año del Concierto, en 79.730 millones de pesetas** (479 millones de euros).

9.2. Una recaudación creciente en el tiempo

Si comparas aquella pequeña cifra de recaudación en 1981 (711 millones de euros) con los 12.836 millones de euros que se prevén en 2015, podemos valorar **el enorme salto que ha dado la capacidad recaudatoria del País Vasco en los últimos treinta y cuatro años.** Como puedes apreciar, se ha multiplicado por 18, lo cual supone un crecimiento medio anual del 8,9%.

Todo ello se ha producido debido a cuatro factores básicos:

1) **Aumento de los impuestos concertados, año tras año,** bien porque se han creado nuevos impuestos (el caso más destacado es el del IVA que sustituyó al IGTE) o porque se han concertado con el Estado.

   En 1981, de acuerdo con el artículo 41.2.b del Estatuto de Autonomía y el artículo 2.1 del Concierto Económico, el cobro de la Renta de las Aduanas y la recaudación de los Monopolios Fiscales y de los Impuestos sobre Bebidas Alcohólicas, correspondía inicialmente al Estado y posteriormente pasó a estar recaudado por las Haciendas Forales. Y, recientemente, como te he apuntado anteriormente, se han concertado los siete impuestos creados por el Estado entre 2011 y 2012, que se han incorporado al Concierto en 2014 y aumentan así la recaudación de las Haciendas vascas.

2) **Aumento de los tipos impositivos** (como el que se produjo en 2014) y, con ello, de la presión fiscal nominal.

3) **Mejora de la actividad económica** (el País Vasco en estos treinta y cuatro años, ha dado un salto de gigante en la situación y competitividad de su economía).

4) **Lucha contra el fraude, la economía sumergida y la elusión fiscal.**

9.3. Unos Cupos Líquidos también crecientes en las últimas décadas

Cerrado el año 1981, los Cupos Líquidos fueron creciendo, como resultado de que, por un lado, iban aumentando los gastos recogidos en los Presupuestos Generales del Estado –con el correspondiente aumento de los Cupos Brutos– y parcialmente compensado por los ingresos no concertados –con el correlativo aumento de las compensaciones– y, por otro, se iban realizando nuevas transferencias de competencias al País Vasco –lo cual originaba una disminución del Cupo Bruto–.

Por el efecto combinado de esos tres factores –y por los propios cambios que experimentó el Concierto Económico en los años que siguieron a 1981–, **los Cupos Líquidos pagados por el País Vasco al Estado han crecido sustancialmente**.

Volveremos sobre este tema más adelante cuando analicemos los ataques contra el Concierto Económico vasco –entre ellos, uno peregrino: los vascos no pagan nada al Estado–. Para que tú, sufrido lector o lectora, tengas una referencia, me voy a limitar aquí a reflejar las cifras medias de Cupo Líquido anual en cada periodo quinquenal, desde 1981, que se deducen de las sucesivas Leyes Quinquenales de Cupo –es decir, sin tomar en consideración ni las actualizaciones anuales, ni las liquidaciones definitivas–. Son las siguientes:

CUADRO 1: CUPO LÍQUIDO MEDIO ANUAL (sin actualizaciones, ni liquidaciones)	
Periodo Quinquenal	Millones euros
1981-1986	417
1987-1991	608
1992-1996	435
1997-2001	687
2002-2006	1.091
2007-2011	1.648

Si comparamos los 232 millones de euros de Cupo Líquido establecido inicialmente con los Cupos Líquidos medios anuales aprobados en las sucesivas Leyes Quinquenales de Cupo, podremos tener una visión aproximada del crecimiento del Cupo Líquido anual a lo largo de las tres últimas décadas que, como se puede ver en el cuadro, en el periodo 2007-2011 era **siete veces mayor que el que se estableció inicialmente,** en 1981, de acuerdo con la última Ley Quinquenal de Cupo que ha sido aprobada.

CUADRO 2: EVOLUCIÓN DEL CUPO LÍQUIDO DE 1981 A 2011	
Periodo Quinquenal	**Índice de aumento (1981 = Base 100)**
1981-1986	180
1987-1991	262
1992-1996	188
1997-2001	296
2002-2006	470
2007-2011	710

Con todo lo anterior, ya conoces la metodología de Cupo y sabes también a cuánto asciende lo que ha venido pagando Euskadi al Estado, cuestión que tocaremos de nuevo con más detalle en la Parte Octava de la obra. Como comentaremos en ella, en el periodo de 1981 a 2014 el Cupo Líquido pagado al Estado por la Comunidad Autónoma Vasca en estos 34 años ascienda a 23.005 millones de euros. No sé qué opinarás tú, pero a mí me parece que es una bonita cantidad.

10.- LOS DESACUERDOS ACTUALES ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y EL ESTADO, EN RELACIÓN AL CUPO

Desde la recuperación del Concierto Económico para Bizkaia y Gipuzkoa y la actualización del de Araba, se han producido distintos desencuentros entre las dos Administraciones, básicamente por tres razones:

1ª) Porque, como hemos apuntado más arriba, los Cupos que se han ido pagando a lo largo de los cinco años en los que está en vigor cada una de las Leyes Quinquenales de Cupo aprobadas, son objeto de una **liquidación definitiva** tras el proceso de actualización anual que antes se ha explicado, recalculando el índice de actualización con los datos **reales** (no los presupuestados inicialmente) de evolución de los ingresos del Estado, en el año de que se trate.

Las discrepancias contables entre el Gobierno Vasco y el central ascendían en diciembre del 2012, cuando finalizó la vigencia de la anterior Ley de Cupo, a **807 millones de euros** y ésa discrepancia ha aumentado a una cifra próxima que, a finales de 2015, podría situarse en 2.164 millones de euros, como consecuencia de las diferencias de criterio sobre diversas competencias, como las sanitarias y las educativas (puedes ver la evolución de estas discrepancias en el capítulo 41 de la Parte Octava de esta obra).

Esta diferencia tan sustancial está siendo objeto de negociación entre las dos Administraciones, en el momento en que se redacta esta obra, sin que se haya llegado a ningún acuerdo.

2ª) Una segunda fuente de discrepancia, que tiene carácter provisional, es la que se produce cuando el Estado incorpora en su Proyecto Anual de Presupuestos lo que estima que debería ser la cantidad que tendría que pagar el País Vasco en un año determinado (por ejemplo, para 2016) y la cifra que ha incluido la Comunidad Autónoma en su propio Proyecto de Presupuestos, por ese mismo concepto.

Para el ejercicio 2016, las diferencias que se estiman pueden ser muy importantes. En concreto, el Estado ha previsto que, en este año, la Comunidad Autónoma tendrá que abonar un Cupo Global de 1.525 millones de euros (igual que el de 2015), mientras que el Consejo Vasco de Finanzas (el organismo en el que se reúnen el Gobierno Vasco y las tres diputaciones

forales vascas, para tratar y acordar las cuestiones impositivas y financieras), si sigue el mismo criterio, podría presupuestar 873 millones.

Por lo tanto, existe una diferencia potencial de 652 millones que debería añadirse a la expresada en el punto anterior, por la liquidación de los Cupos abonados por la Comunidad Autónoma desde el año 2007, fecha de aprobación de la última Ley Quinquenal de Cupo.

3ª) Por último, surgen otras diferencias de distinta naturaleza con motivo de la negociación, cada cinco años, de la citada Ley Quinquenal. La última aprobada fue la Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprobó la metodología de señalamiento del Cupo para el quinquenio 2007-2011.

Por lo tanto, al finalizar el año 2011, las dos Administraciones se tenían que haber sentado a la mesa para llegar a un acuerdo sobre la Ley Quinquenal de Cupo del periodo 2012-2016. Pero eso no ha ocurrido y, por lo tanto, se está operando con un procedimiento provisional, aunque totalmente legal.

Al no haberse producido el acuerdo pertinente, se aplica la Disposición Transitoria Quinta contenida en el Concierto de 1981 y que negocié personalmente con el Ministro de Hacienda, la cual permite garantizar la continuación de los pagos realizados por Euskadi, pero situando a ésta en una confortable posición negociadora, pues se mantiene la metodología de cálculo de Cupo aplicada en la Ley Quinquenal anterior.

En la Ley Quinquenal del año 2007, esa norma está recogida en la Disposición Final Primera, en la que se señala: *"Excepcionalmente, si transcurrido el plazo de vigencia de la presente Ley no se hubiera promulgado una nueva Ley reguladora de la metodología de señalamiento del Cupo para los ejercicios siguientes, la metodología recogida en la presente Ley será de aplicación en todos sus términos, para el señalamiento provisional de los Cupos Líquidos y de las compensaciones a que se refieren el artículo 6.dos y la disposición adicional primera de la presente metodología y la disposición transitoria cuarta del Concierto Económico en el ejercicio de 2012 y siguientes.*

Los Cupos y Compensaciones así determinados se sustituirán por los que resulten procedentes de aplicar la Ley que los regula citada en el párrafo anterior, una vez que esta sea aprobada".

En base a lo anterior, la Comunidad Autónoma del País Vasco habrá ido abonando, a lo largo de los años 2012, 2013 y 2014, los sucesivos Cupos a pagar y seguirá abonándolos, calculados de acuerdo a la metodología establecida en la Ley Quinquenal del 2007.

Cuando se produzca la aprobación de la futura Ley Quinquenal, se calcularán de nuevo, y con carácter definitivo, los Cupos de los años atrasados, en los que se ha aplicado la Ley de 2007 y se hará la liquidación definitiva de diferencias entre las cifras estimadas previamente, y pagadas, por las dos Administraciones.

V.

CONCLUSIÓN DE LA PARTE SEXTA

V.

CONCLUSIÓN DE LA PARTE SEXTA

Hemos llegado ya al final de la Parte Sexta que espero te haya gustado y haya reforzado tu convicción sobre la capacidad de desarrollo que tiene el Concierto Económico, adaptándose a todo tipo de circunstancias.

Has conocido además en esta Parte las características fundamentales del Concierto de 2002 y su positivo desarrollo posterior. Has tenido también conocimiento de algunas cuestiones de relación conflictiva entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma del País Vasco en cuanto a la cuantificación del Cupo.

Pero estoy seguro de que esas discrepancias se podrán solucionar y de que con ello se conseguirá que se abra para el sistema concertado un horizonte despajado de nubes, al menos en el lado institucional.

En cambio, otro tipo de conflictos que analizaremos en la Parte Séptima y sobre todo los relativos a ataques, críticas, descalificaciones etcétera que vamos a ver con mucho detalle en la Parte Octava, me temo que seguirán vivos durante mucho tiempo.

En este último Título de la Parte que estás concluyendo, te voy a hacer unas pequeñas reflexiones en un único capítulo.

11. EUSKADI CUENTA CON UN SISTEMA CONCERTADO CONSOLIDADO

Espero que estés de acuerdo con la afirmación que empleo para titular este capítulo. Lo digo así porque de los inicios titubeantes del Concierto, que entró en vigor el 1 de junio de 1981 hasta la situación en la que se encuentra en estos momentos, el proceso de fortalecimiento del Concierto ha sido indudable desde todos los puntos de vista.

Un hecho especialmente relevante desde esa perspectiva es el acuerdo que se logró con los negociadores vascos del Concierto del 2002 sobre su vigencia indefinida. Era la primera vez en la que el sistema concertado tenía una referencia temporal ilimitada, porque, como recordaras de la Parte Tercera de la obra, el primero de los Conciertos tuvo una duración de solo ocho años y, en la última etapa de los mismos, a partir de 1925, esa vigencia se extendió hasta los 25 años (periodo que se mantuvo en los dos últimos Conciertos de Araba negociados ya en la época del franquismo, cuando ni Bizkaia ni Gipuzkoa disfrutaban del mismo tras la decisión del General Franco de eliminarlos, el 23 de junio de 1937).

Reconocerás conmigo, que eso significa un paso adelante importantísimo que garantiza al pervivencia del Concierto salvo que surjan hechos gravísimos, que analizaremos en las Partes Octava y Décima de la obra, pero que son, con los datos que existen actualmente, absolutamente impensables.

Si a la consideración que te acabo de hacer añades otra referencia, también muy significativa, que es que el Concierto del año 2002 es una pieza legislativa de un contenido amplísimo (pues tiene un total de 66 artículos, 4 Disposiciones Adicionales, 13 Disposiciones Transitorias y una Disposición Final) y comparas ese complejo y extenso contenido con el del primero de los Concierto, el de 1878, convendrás conmigo en que el salto ha sido exponencial.

Es decir, el régimen de Concierto se puede decir, en estos momentos, que para los que lo conocen significa un referente dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Y ello, no solamente desde un punto de vista institucional, sino, como he comentado en algunos otros lugares de la obra y volveré a insistir en ello más adelante, también desde un punto de vista personal.

Y esta valoración positiva no queda empañada por el hecho de que hayan surgido nubarrones en los debates entre las dos Administraciones para cuantificar el Cupo. Eso entra dentro de lo que suele ser habitual, porque no

está reñido con el hecho indudable de que no impide poder llegar a acuerdos de gran trascendencia, no solamente política sino también en términos de contenido, como refleja la aprobación de la Ley de 2014, a la que hemos hecho referencia en un capítulo anterior, por la que se incorporaron al Concierto Económico siete nuevos impuestos.

Por lo tanto, los debates que podían existir entre las dos Administraciones sobre las cantidades que debería pagar el País Vasco al Estado no han impedido llegar a pactos sustanciales que han permitido el ensanchamiento del Concierto.

Todo ello unido a las sucesivas modificaciones que ha sufrido el mismo, para adaptarlo a cambios sustanciales en el ordenamiento tributario estatal, permite afirmar, sin lugar a duda, que el sistema concertado está absolutamente consolidado.

Y con esa positiva manifestación y con esa absoluta tranquilidad de conciencia podemos dar por concluida esta Parte Sexta y preparar nuestro espíritu para abordar el contenido de la Séptima, donde verás que han existido situaciones conflictivas muy graves pero también resoluciones de la máxima instancia judicial europea que permiten volver a ratificar que la afirmación que da título a este capítulo es absolutamente válida y cierta.

Espero, amigo lector o lectora, que todo lo anterior te haya interesado y que hayas renovado tu ánimo y tus ganas para continuar con la lectura de esta obra. El autor de la misma te lo agradece profundamente.