



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 participe, 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 capítulo 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 institucionales 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 estatal².

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 diciembre³. 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 diciembre⁴. 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 agosto⁵.

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.

