



*VII.*

*EL CONCIERTO  
ANTE LA NUEVA  
DOCTRINA DEL  
TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL*



## VII. EL CONCIERTO ANTE LA NUEVA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tras haber analizado en los dos Títulos anteriores los problemas que se le han planteado al Concierto en el ámbito judicial y ante la Comisión Europea, vamos a explorar otro ámbito, quizá el más decisivo por lo que puede condicionar el presente y el futuro del Concierto, como es el del Tribunal Constitucional Español.

Ya sabes, porque lo has leído anteriormente en el capítulo 25 de esta Parte Séptima que está pendiente de decisión por parte del Alto Tribunal, el fallo sobre el “blindaje” del Concierto Económico tras los recursos sobre el mismo. Se trata de una cuestión importantísima que, de no decidirse favorablemente para las instituciones forales vascas, supondría un golpe muy duro y representaría que, a partir de ese momento, las normas emanadas de las Juntas Generales de los tres Territorios Históricos pudieran ser recurridas, por cualquiera que se sintiera perjudicado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con las negativas consecuencias en cuanto a la ampliación de pleitos que podrían producirse.

En otras palabras, el desarrollo normativo del Concierto quedaría “handicapado” lo que obligaría a un nuevo proceso de reflexión para tratar de resolver una situación tan incómoda y negativa como es esa.

Pero no adelantemos acontecimientos y no prejuzguemos lo que puede decir finalmente el Tribunal Constitucional. Sin embargo, creo que te puede interesar conocer algunas decisiones que ha tomado este órgano jurisdiccional en relación con Leyes emanadas del Parlamento Foral navarro que han representado una clara limitación de la proyección del Convenio en los ámbitos tributarios y financieros.

Aunque no afecten directamente al Concierto, sin embargo, establecen una doctrina muy negativa sobre el alcance de las capacidades tributarias y financieras reconocidas en el mismo.

Por esta razón, te invito a leer con atención el próximo capítulo, con la seguridad de que te va a resultar interesante, aunque se trate de un tema incómodo.

## 27.- LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL CONVENIO NAVARRO Y SU IMPACTO SOBRE EL CONCIERTO

Se trata este de un tema importante, porque la normativa concertada, desde la aprobación del llamado “blindaje” del Concierto Económico, que hemos comentado en el capítulo 25 anterior, está sometida al Tribunal Constitucional, lo mismo que las normas del Parlamento foral de Navarra. Por esta razón, me parece interesante trasladarte las consideraciones que se realizan sobre este tema en el *“Informe sobre los efectos negativos del incumplimiento del Estatuto de Gernika”* que remitió el Gobierno Vasco, el 9 de septiembre de 2015 al Parlamento vasco<sup>212</sup>.

Entre los múltiples temas tocados en este extenso, completo e imprescindible informe había algunas cuestiones relativas al Concierto Económico que me parece resulta del máximo interés que las conozcas.

Como se apunta en el citado Informe *“el Concierto Económico es una institución afectada por los riesgos interpretativos del Tribunal Constitucional en cuanto al modelo económico constitucional, siendo así que vienen proliferando algunas Sentencias, ya casi convertidas en doctrina por sus reiteraciones interpretativas que minusvaloran el alcance de la propia Disposición Adicional Primera de la Constitución”*<sup>212</sup> (la negrita es mía).

El Informe del Ejecutivo vasco hace referencia específica a tres Sentencias que sin estar referidas a la autonomía foral vasca entiende que son paradigmáticas, en un contexto comparado, de los nubarrones que se pueden cernir sobre las capacidades que el Concierto Económico reconoce al País Vasco.

Te resumo a continuación el contenido de estos fallos del Alto Tribunal español.

### 27.1. La Sentencia del Tribunal Constitucional 208/2012

Esta Sentencia analiza y corrige la Ley Foral del Parlamento de Navarra 23/2001, de 27 de noviembre, por la que se crea un Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales.

La decisión del Tribunal Constitucional confirma que los límites contenidos en los artículos 6 y 9 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades

Autónomas-LOFCA, **resultan de plena aplicación a los tributos propios establecidos por la Comunidad Foral de Navarra** y no convenidos con el Estado. Tiene, por ello, una gran trascendencia con respecto al alcance de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, en relación con la potestad tributaria de la Comunidad Foral de Navarra, pudiendo resultar así también, indirectamente aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco, para esos mismos supuestos.

A juicio del Tribunal Constitucional, las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda de la LOFCA, que salvan los regímenes autonómicos de Euskadi y Navarra, en absoluto excluyen la aplicación de esta Ley Orgánica a los sistemas forales, de manera que la citada LOFCA y las normas reguladoras de los sistemas forales deben ser objeto de una **interpretación integradora** que implica que no son de aplicación excluyente, sino que forman parte de un mismo sistema constitucional de reparto del poder tributario.

Señala también esta Sentencia que si bien el sistema de Convenio tiene un contenido eminente tributario *“no es un sistema jurídico autónomo, como si de un compartimento estanco dentro del ordenamiento jurídico general se tratara. Considera por tanto que la Ley del Convenio constituye la norma especial y, por tanto, de aplicación preferente en lo que atañe a los tributos convenidos que están sujetos a reglas específicas de coordinación”*. Pero, por el contrario también considera que *“los tributos propios que no hayan sido previamente acordados entre el Estado y la Comunidad Foral no son por definición tributos convenidos, ni forman parte del contenido esencial de la foralidad”* por lo que le son aplicables los límites contenidos en los artículos 6 y 9 de la LOFCA.

## **27.2. La Sentencia del Tribunal Constitucional 110/2014**

Esta Sentencia se dictó contra la Ley Foral del Parlamento de Navarra 24/2012, de 26 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica. Como señala el Informe del Gobierno vasco *“esta Sentencia reproduce íntegramente los argumentos doctrinales contenidos en la Sentencia 208/2012”* a la que acabo de hacer referencia.

En el fallo que estamos analizando, el Tribunal Constitucional mantiene que *“en el sistema tradicional del Convenio se incluyen exclusivamente los tributos convenidos, fruto del pacto con el Estado, quedando por tanto **fuera del sistema paccionado los tributos no concertados en el mismo**”*. Se precisa

también que *“el sistema foral no se encuentra al margen de la competencia tributaria originaria del Estado y de las competencias del Estado para la coordinación de las competencias tributarias, de acuerdo con el artículo 149.1.14 de la Constitución española”*.

Además de aclarar lo anterior, el Tribunal Constitucional reitera que la Ley de Convenio constituye la norma especial, de **aplicación preferente** por tanto en lo que atañe a tributos convenidos, no así los tributos propios autonómicos, a los que resultan de aplicación, como señalaba la sentencia a la que hecho anteriormente referencia, las reglas generales contenidas en los artículos 6 y 9 de la LOFCA, ya que la naturaleza acordada o paccionada del sistema de Convenio funciona en ambas direcciones.

### **27.3. La Sentencia del Tribunal Constitucional 171 de 2015**

Esta tercera Sentencia se dictó contra la Ley Foral del Parlamento de Navarra 12/2010 de 11 de junio por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

El fallo del Tribunal Constitucional afecta en este caso a la interpretación sobre el alcance de las competencias históricas de la Comunidad Foral de Navarra en materia local, así como en materia de Convenio Económico, negando la capacidad de Navarra para modular la legislación básica estatal en materia de endeudamiento local en virtud de la especificidad foral, establecida en la Disposición Adicional Primera de la Constitución y en el artículo 46 de la LORAFNA.

La Sentencia se basa en este caso en su interpretación del cambio constitucional producido con ocasión de la modificación del artículo 135 de la Constitución, a la que hemos hecho referencia en otros capítulos de esta obra, y muy en especial en el 6 de la Parte Sexta, señalando que, tras ello, **se ha establecido un nuevo marco competencial al que las competencias históricas navarras se tienen que adecuar**. Dentro del mismo, la fijación de las condiciones de endeudamiento local corresponde al Estado y la autorización de endeudamiento corresponderá a quien tenga atribuida la tutela financiera, bien el Estado o bien la Comunidad Autónoma.

Añade además la Sentencia que, en cuanto a la garantía institucional de foralidad, en su vertiente financiera, *“tiene una vertiente material, consistente*

*en que es fundamentalmente tributario”, implicando en concreto “la posibilidad de que la Comunidad foral disponga de un sistema tributario propio, si bien en coordinación con el Estado” así como una vertiente participativa, lo que implica en concreto que dicho sistema tributario debe ser acordado previamente con el Estado.*

Por lo tanto, es obvio que la modificación del artículo 135 de la Constitución Española ha incidido muy seriamente en la consideración y el respeto al Concierto Económico, como se deduce de la Sentencia anterior y, en otro tipo de materias de las dos que también he comentado.

En resumen, como señala el Informe del Gobierno vasco al que venimos haciendo referencia, *“el Concierto Económico, de no renovarse su contenido financiero, corre el peligro de no ser enteramente satisfactorio en todos los ámbitos económico-financieros a los que tiene que hacer frente o, dicho de otra manera, corre el peligro de no evolucionar hacia mayores y mejores cotas de autogobierno económico”<sup>213</sup>.*

Con esto, podemos dar por terminado este capítulo y el Título VII de esta Parte Séptima, en el que he tratado de trasladarte como “respira” en estos momentos el Tribunal Constitucional. Espero que con esto tengas ya una visión mucho más precisa de cómo la doctrina que va emanando del más alto Tribunal español puede afectar en el futuro al Concierto, como ha afectado ya a determinadas disposiciones aprobadas por el Parlamento Foral de Navarra.

Espero que lo que te he comentado haya merecido tu interés y te anime a pasar al Título siguiente con el que vamos a cerrar la Parte Séptima de esta obra.