

EL ESTATUTO DE GERNIKA Y EL CUPO VASCO

Carlos Aguirre. Julio 2009. El Escorial 15 de Julio de 2009

Si bien el título asignado a mi ponencia en el programa del que Vds. disponen es el de “EL ESTATUTO DE GERNIKA Y EL CUPO VASCO”, voy a permitirme la licencia de introducir una alteración en el mismo para referenciarlo, no exclusivamente al Cupo, sino al Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco, institución fundamental para explicar el modelo de financiación de la Comunidad Autónoma a la que represento, modelo del que el Cupo es una parte integrante, pero que contiene otros elementos necesarios para su comprensión. Creo que con esta referencia, más general, al Concierto Económico y no solo al Cupo, respondo mejor al objetivo que intuyo han pretendido los organizadores de este Curso al invitarme: la explicación de nuestro singular modelo de financiación, el modelo de Concierto, como habitualmente se denomina para diferenciarlo del modelo de régimen común.

DIAPO 2

Qué es el Concierto

Las bases del sistema de financiación del País Vasco se orientan sobre dos coordenadas de referencia:

- i) Por un lado, las relaciones tributarias y financieras entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, reguladas en el CONCIERTO ECONÓMICO.
- ii) Y por otro lado, las relaciones internas reguladas en el modelo de distribución de recursos entre las Instituciones de la CAPV (entre las Instituciones Comunes de la CAPV y los Órganos Forales de los Territorios Históricos), cuyo marco jurídico lo constituyen básicamente la LTH (Ley 27/1983, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos) y la denominada Ley de Aportaciones, la actual, la Ley 2/2007 que aprueba la metodología de las relaciones tributarias y financieras entre el Estado y aplicable al periodo 2007-2011.

Por tanto, el Concierto Económico constituye el marco regulador de las relaciones tanto tributarias como financieras entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, y el Cupo, que es como más adelante veremos, la expresión que mejor caracteriza a las relaciones financieras.

DIAPO 3

Fundamento jurídico: la Constitución y el Estatuto

Para situar en la actualidad la figura del Concierto Económico debe analizarse el marco jurídico que lo sustenta, que tiene una referencia básica en la Disposición Adicional Primera de la Constitución (1978):

“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.”

Por su parte, el Estatuto de Gernika, el Estatuto de Autonomía para el País Vascoⁱ (aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), reafirma de forma expresa el sistema de Concierto Económico el reconocer al País Vasco en su Título III su propia Hacienda Autónoma para el ejercicio y financiación de sus competencias (artículo 40) y determinar que las relaciones tributarias entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional del Concierto Económico (artículo 41 del Estatuto, recogido asimismo en la Disposición Adicional Primera de la LOFCA).

DIAPO 4

Según lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, el contenido del régimen de Concierto se articula en dos grandes conjuntos de principios relativos, por un lado a las relaciones tributarias entre el Estado y el País Vasco y por otro a las relaciones financieras entre los mismos:

1. En cuanto a las relaciones tributarias. El artículo 41.2.a del Estatuto reconoce la capacidad normativa de las Instituciones competentes de los Territorios Históricos al afirmar que éstas podrán mantener, establecer y regular dentro de su territorio el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva

del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma.

Además, el artículo 41.2.b establece dentro de cada Territorio Histórico la capacidad de la respectiva Diputación Foral para exaccionar, gestionar, liquidar, recaudar e inspeccionar *“todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.”*

Se reconocen, en definitiva a las Instituciones competentes de cada Territorio Histórico, en cuanto al ámbito tributario, la capacidad normativa y de gestión en todas sus fases que habitualmente detenta la Administración Tributaria del Estado, respetando diversas normas sobre coordinación, armonización y colaboración fiscal.

2. En cuanto a las relaciones financieras. Estas se concretan, según establece el artículo 41.2.d del Estatuto, mediante el cupo a pagar al Estado, señalando que *“la aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.”*

Asimismo, el Estatuto fija en la letra e) de su artículo 41.2 algunas condiciones para el señalamiento del cupo: su cuantificación se efectúa en el marco de una comisión paritaria Estado-País Vasco y el cupo así acordado debe ser aprobado por Ley, con la periodicidad que se fije en el Concierto (leyes quinquenales) sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto.

La historia. De dónde viene

Antes de empezar a desarrollar lo que significa el Concierto Económico conviene hurgar un poco en sus orígenes, y para ello vamos a ver los antecedentes entre la Corona y los Territorios, en este caso el de Bizkaia. Observemos el cuadro:

DIAPO 5	1342	Primeros antecedentes del Fuero de Bizkaia
	1452	Primera redacción completa del Fuero de Bizkaia (Fuero Viejo)
	1526	Actualización de Fuero (Fuero nuevo)
	1839	Convenio de Vergara
	1876	Liquidación del Régimen Foral
	1878	Establecimiento del Régimen de Concierto Económico
	1937	Derogación del Concierto Económico a Bizkaia y Guipúzcoa
	1978	La Constitución Española reconoce los derechos históricos de los Territorios Forales
	1979	Estatuto de Autonomía: Recuperación del Concierto Económico
	1981	Restablecimiento por Ley del Concierto Económico
	2001	Renovación por Ley del Concierto Económico
	2002	Aprobación de la Ley del Concierto actualmente en vigor

El **Fuero de Bizkaia** son los usos y costumbres de Bizkaia que en los siglos XV y XVI se recogen y fijan en una norma escrita, que regirá hasta muy entrado el siglo XIX.

El Fuero regía todas las actividades y relaciones de los vizcaínos en sus múltiples manifestaciones: políticas, civiles, familiares, religiosas, militares, etc., y es la base del actual derecho foral.

La primera vez que se redactó de una manera completa el Fuero de Bizkaia fue en 1.452. Si bien, esta redacción tuvo su primer antecedente en 1.342. Posteriormente en 1.526 el Fuero se actualizó, ya que el anterior se redactó en la época de la lucha de bandos y esto condicionó buen número de disposiciones. La pacificación de los bandos trajo consigo la redacción del Fuero Nuevo, que estuvo vigente durante todo el régimen foral.

Este régimen foral comenzó a desaparecer a raíz de las guerras carlistas. La primera guerra estalló en 1833, cuando el infante Carlos María Isidro de Borbón, hermano de Fernando VII, no reconoció como princesa de Asturias a Isabel, la hija primogénita de Fernando.

El 31 de agosto de 1839 se ratificó en Vergara un acuerdo por el que se puso fin a la guerra carlista, firmado en Oñate dos días antes por el capitán general de los ejércitos *cristinos*, Baldomero Espartero, y por el teniente general de los ejércitos carlistas, Rafael Maroto en lo que se conoce como el *Abrazo de Vergara*.

Sin entrar en mas detalles, a lo largo del siglo XIX, las sucesivas Guerras Carlistas supusieron un paulatino recorte de los Fueros, en un complicado proceso que, iniciado por la Ley de 25 de octubre de 1839 de Reforma de los Fueros Vascos, culminó con la Ley de 21 de julio de 1876, que supuso la definitiva abolición del antiguo ordenamiento foral.

A partir de aquí nace la figura del Concierto Económico. Con el Concierto se quiere compensar a los Territorios Vascos por la pérdida de su capacidad fiscal, tanto en el campo normativo como recaudatorio, como consecuencia de la abolición foral.

El Concierto Económico, o Convenio, a partir de 1978

Como es sabido, tras la Guerra Civil el Concierto Económico fue derogado en Gipuzkoa y Bizkaia, y volvió a ser reconocido en la Constitución Española de 1978 y el Estatuto de Autonomía de 1979. En 1981 fue reestablecido por Ley con una vigencia de 20 años.

El 27 de diciembre de 2001, 4 días antes de su pérdida de vigencia, fue prorrogado por un año mediante Ley, para que diera tiempo a culminar las negociaciones que se estaban desarrollando en aquellos momentos.

Por fin, el 23 de mayo de 2002 se promulgó la Ley por la que aprobaba el nuevo Concierto Económico con la CAPV (Ley 12/2002), así como la Ley de señalamiento de Cupo para el quinquenio 2002-2006 (Ley 13/2002).

Significado del Concierto Económico

El Concierto Económico toma como base el de Álava que se mantuvo vigente durante la dictadura, y tiene como rasgo fundamental que lo diferencia del anterior a la Guerra Civil que se suscribe para el conjunto de la CAPV, y no para cada uno de los Territorios Históricos, que en todo caso continúan siendo los titulares de las competencias tributarias.

El régimen de **Concierto Económico** es un régimen económico-fiscal único en su naturaleza. Consiste en un acuerdo o pacto entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado, mediante el cual las Diputaciones Forales tienen plena capacidad para la recaudación de la mayoría de los impuestos en el ámbito de su territorio, así como una amplia capacidad normativa fiscal dentro de la estructura impositiva general del Estado. Como contrapartida los Territorios Históricos colaboran mediante una cantidad anual consensuada llamada "Cupo" al sostenimiento de las cargas derivadas de la Administración General del Estado, teniendo en cuenta las aportaciones que haga éste en cada Territorio Histórico. De esta forma la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene plena capacidad de gasto sobre todo lo que no esté incluido en ese Cupo.

Por tanto, la filosofía que subyace en este sistema de financiación, y en el de la Comunidad Foral de Navarra, es bien diferente a la del resto de Comunidades Autónomas, e incluso de la existente en otros países de nuestro entorno, algunos con estructura federal. Mientras, las Comunidades Autónomas participan de los ingresos

del Estado en proporción a determinadas variables, el País Vasco y Navarra contribuyen a financiar el gasto del Estado por las competencias no asumidas. Cuando revisemos la metodología de señalamiento del Cupo lo veremos más claramente.

Pero ahora quizá merezca la pena realizar un comentario sobre el papel de la Comunidad Autónoma y el de los Territorios Históricos. Antes he dicho que en 1981 el Concierto Económico se suscribe por primera vez para el conjunto de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, aunque el Concierto formalmente regule las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado, desde la perspectiva material está regulando las relaciones entre los Territorios Históricos y el Estado, canalizadas de forma unitaria a través de la Comunidad Autónoma. Por ello sigue la línea marcada en su día por el Concierto Económico original, pero interponiendo la figura de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con la cual se establecen unas relaciones marcadas en la Ley de Territorios Históricos.

DIAPO 6

Estructura del Concierto Económico actual

El actual Concierto Económico entre el País Vasco y el Estado fue aprobado por las Cortes Generales mediante Ley 12/2002, de 23 de mayo (BOE 24/05/2002), Ley de artículo único que recoge en un anejo el texto articulado del Concierto.

Se estructura en tres capítulos:

Capítulo I. Tributos. Aspectos correspondientes a las relaciones tributarias, articulándose en secciones específicas dedicadas a cada una de las figuras tributarias, así como una sección inicial de normas generales y una final de normas de gestión y procedimiento.

Capítulo II. De las relaciones financieras. Articulado en dos secciones: la 1ª de normas generales y la 2ª referente a la metodología de determinación del cupo. Establece la manera en que la Comunidad Autónoma debe contribuir al sostenimiento de las cargas generales del Estado correspondientes a competencias no asumidas. Es preciso resaltar en este punto la singularidad el propio Concierto, primero en cuanto a que es la Comunidad Autónoma a través de las Haciendas Forales la que recauda –en términos generales-los impuestos; segundo, en que es la Comunidad Autónoma la que contribuye a financiar determinados gastos del Estado en las materias que son de su competencia. Así pues, se trata de articular un flujo financiero que da lugar a una cantidad a pagar, conocida como cupo a pagar al Estado.

Capítulo III. De las Comisiones y Junta Arbitral del Concierto Económico. Articulado en tres secciones:

1ª) Comisión Mixta del Concierto Económico

2ª) Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa

3ª) Junta Arbitral

Características generales del Sistema de Concierto

Sistema paccionado

Ésta es una característica esencial, derivada de la consideración de las diferentes potestades que en el ejercicio de sus respectivas competencias acuerdan unas normas de relación, en este caso en el ámbito tributario y financiero. Tanto la Ley de Concierto Económico, como sus adaptaciones y modificaciones, así como las Leyes Quinquenales de Cupo son acordadas en comisión paritaria Administración del Estado – País Vasco.

Potestad normativa tributaria

Las Instituciones competentes de los TT.HH, lo mismo que la Administración del Estado gozan de la potestad normativa en materia tributaria. Ello no es óbice para que el propio Concierto recoja las oportunas normas de armonización fiscal.

Autonomía de gestión tributaria

El procedimiento de exacción y gestión tributaria en todas sus fases corresponde a las DD.FF, sin perjuicio de la colaboración con las otras Administraciones Tributarias

Riesgo unilateral

La Admón. del Estado no participa de la recaudación obtenida por el País Vasco. Tampoco asume la cobertura de los gastos públicos, sino que es el País Vasco –a través del mecanismo del cupo- el que contribuye al sostenimiento de las cargas generales del Estado. Consecuentemente, los beneficios o pérdidas que se deriven de una buena o mala gestión del Concierto Económico, o en su caso de una caída drástica de la recaudación como está ocurriendo en la actualidad, corresponden en exclusiva al País Vasco.

En definitiva, la contribución a las cargas generales del Estado no asumidas no se efectúa en función de los ingresos recaudados por las DD.FF, sino que depende de unas variables exógenas al País Vasco: los gastos contenidos en los Presupuestos Generales del Estado para financiar las competencias no asumidas.

DIAPO 8

Evolución del Concierto Económico

Es evidente que los sistemas tributarios, todos, deben evolucionar para adaptarse al entorno económico y social en que se desarrollan. El Concierto Económico contiene en su Disposición Adicional Segunda la previsión de adaptación de su contenido a las modificaciones operadas en el sistema tributario, mediante acuerdo entre la representación de ambas Administraciones y posterior aprobación por Ley.

La experiencia de sus años de vigencia (por cierto, vigencia indefinida desde la aprobación de la Ley 12/2002, ya que su predecesora, la Ley de 12/1981 tenía fecha de caducidad), ha

evidenciado el dinamismo de la Institución del Concierto y su capacidad de adaptación a la evolución del entorno económico y social. Las modificaciones operadas en el Concierto Económico prueban que es éste un instrumento dinámico y flexible, con capacidad de adaptación a los cambios y las nuevas tendencias observadas en materia tributaria. De hecho han sido numerosas las **adaptaciones o modificaciones** aprobadas desde el Concierto de 1981, las más significativas:

- 1985. Adaptación al IVA. Ley 49/1985, de 27 de diciembre, de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco al Impuesto sobre el Valor Añadido. Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo del 27 de septiembre de 1985.
- 1990. Adaptación a la Ley reguladora de las Haciendas Locales y a la Ley de Tasas y Precios Públicos. Ley 2/1990, de 8 de junio, de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Ley de Tasas y Precios Públicos. Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo del 28 de diciembre de 1988.
- 1990. Modificación que afecta fundamentalmente a la tributación del Impuesto sobre Sociedades y el IVA. Ley 27/1990, de 26 de diciembre, por la que se modifica parcialmente el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Ley 12/1981 de 13 de mayo. Acuerdo de la Comisión Mixta del 4 de octubre de 1990.

- 1993. Adaptación al mercado único y a la reforma de la imposición indirecta (concertación de las adquisiciones intracomunitarias). Ley 11/1993, de 13 de diciembre, de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido y a la Ley de Impuestos Especiales. Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo del 17 de diciembre de 1992.
- 1997: Modificaciones que afectaron a: los principios de armonización fiscal y de colaboración, reforzamiento de la capacidad normativa de las DD.FF en IRPF, la tributación de los no residentes, la tributación de los grupos de sociedades y la concertación de los Impuestos Especiales de Fabricación y el Impuesto de Primas de Seguros. Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la modificación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo del 27 de mayo de 1997.
- 2001: Prórroga de la vigencia del Concierto. Ley 25/2001, de 27 de diciembre, por la que se prorroga la vigencia del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo.
- 2002: Renovación del Concierto Económico. Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco Aprobación de la Ley 12/2002, actualmente en vigor.

- 2007: Adaptación a cambios operados en el sistema tributario (IVA grupos entidades, Impto. Especial sobre el Carbón, Impto. sobre Hidrocarburos del gasóleo profesional y agrícola, etc.). Ley 28/2007, de 25 de octubre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

DIAPO 9

Un régimen tributario propio armonizado

Armonización con el sistema tributario estatal. El sistema de Concierto Económico determina que el País Vasco cuente con un régimen tributario propio con una amplia capacidad normativa y de gestión. Ello no es óbice para que el propio Concierto recoja las oportunas normas de armonización fiscal que garantizan el desarrollo armónico de los distintos sistemas tributarios que coexisten en nuestro ámbito territorial, los del País Vasco y los del resto del Estado.

Armonización interna. La competencia tributaria del País Vasco reside en las Instituciones de sus tres Territorios Históricos, Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. No obstante, corresponde al Parlamento Vasco aprobar las normas relativas a la coordinación, armonización y colaboración fiscal. En uso de estas atribuciones el Parlamento Vasco aprobó la Ley 3/1989, donde se desarrollan estos principios y donde se crea el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, con representación de las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco, que trata de impulsar estos principios de coordinación, colaboración y armonización del régimen tributario de los tres Territorios Históricos del País Vasco.

Los principios del sistema tributario recogidos en el Concierto

Efectivamente el Concierto Económico otorga a los Territorios Históricos un nivel competencial muy amplio en materia tributaria, similar de hecho al que detenta cualquier estado, pero el ejercicio de esa capacidad está sujeto al cumplimiento de unas condiciones, unos principios que tratan de garantizar el adecuado engarce y la convivencia del sistema tributario foral con el resto de los sistemas que son de aplicación en el Estado.

Así, las coordenadas básicas de referencia de la concertación tributaria se señalan en una serie de principios recogidos en la Sección 1ª del Capítulo I del Concierto:

- Principios generales. Artículo 2.
- Armonización fiscal. Artículo 3.
- Principio de colaboración. Artículo 4.

Por otra parte, el artículo 5 recoge las competencias que se reservan a la Administración del Estado de manera exclusiva, básicamente los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el IVA.

En el resto de secciones del Capítulo I, el Concierto fija las condiciones particulares de concertación de los distintos tributos.

Los principios generales

El sistema tributario que establezcan los Territorios Históricos debe seguir los siguientes principios (art. 2 del Concierto):

1º Respeto de la solidaridad en los términos de la Constitución y el Estatuto.

2º Atención a la estructura general impositiva del Estado.

3º Coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado.

4º Coordinación, armonización fiscal y colaboración mutua entre las instituciones de los Territorios Históricos según las normas del Parlamento Vasco.

5º Sometimiento a los Tratados y Convenios internacionales suscritos por el Estado español.

Adicionalmente, se señala que las normas del Concierto han de interpretarse de acuerdo con lo establecido en la Ley General Tributaria.

Los principios de armonización fiscal

En la elaboración de la normativa tributaria los Territorios Históricos deben observar varios principios de armonización (art. 3 del Concierto):

- a) Adecuación a la Ley General Tributaria en terminología y conceptos.
- b) Mantenimiento de una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del Estado.
- c) Principio de unidad de mercado: respeto y garantía de la libertad de circulación y establecimiento de personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio español.
- d) Igual clasificación de actividades económicas que en territorio común.

DIAPO 13

Principio de colaboración tributaria

La colaboración tributaria entre la Administración del Estado y los Territorios Históricos se articula a través de distintos ámbitos (art. 4 del Concierto):

1. Comunicación mutua de los proyectos de normativa tributaria.
2. Compromiso del Estado de arbitrar mecanismos para la colaboración de las Instituciones del País Vasco en los Acuerdos internacionales que incidan en la aplicación del Concierto.
3. Intercambio de información en el ámbito de la gestión, inspección y recaudación tributaria:

- Previsión de elaboración de un plan conjunto y coordinado de informática fiscal.
 - Preparación de planes conjuntos de inspección
4. Establecimiento de procedimientos de intercambio de información que garantice el cumplimiento de los Tratados y Convenios internacionales, en particular la normativa procedente de la Unión Europea en materia de cooperación administrativa y asistencia mutua

DIAPO 14

La concertación de los tributos: los puntos de conexión

Todos los impuestos que componen el sistema tributario son gestionados y recaudados por las Haciendas Forales, aplicando en cada caso los puntos de conexión contenidos en la propia normativa del Concierto. El concepto "punto de conexión" es el utilizado por el Concierto Económico para determinar qué normativa es de aplicación, común o foral, y cuál es la administración a la que se atribuye el rendimiento o la competencia para la exacción de un determinado tributo concertado. (Diferentes criterios de determinación de la Administración competente: domicilio fiscal, residencia habitual, lugar de realización de actividades, ubicación del inmueble, etc.)

En términos generales puede diferenciarse entre la concertación de los impuestos directos y la de los impuestos indirectos por la diferente capacidad normativa que ostentan las Instituciones de los territorios Históricos en unos y en otros:

Impuestos directos. El País Vasco dispone de amplia capacidad normativa en el ámbito de la imposición directa. Así sucede en el IRPF, el Impuesto sobre Sociedades o el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Impuestos indirectos. En líneas generales, en imposición indirecta las Diputaciones Forales deben aplicar la misma normativa de territorio común.

El grado de armonización en las dos grandes figuras tributarias, IVA e Impuestos Especiales, es prácticamente total, derivado de la propia naturaleza de estos impuestos, armonizados asimismo en el conjunto de la Unión Europea. De este modo las competencias de las Haciendas Forales quedan restringidas a aspectos concretos de la gestión del impuesto. Por el contrario, la tercera figura de la imposición indirecta en orden a su potencial recaudatorio, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, puede ser regulada de forma autónoma, en gran medida, por las Instituciones vascas.

DIAPO 15

Ajuste a consumo de la recaudación por IVA e Impuestos Especiales

Los puntos de conexión establecidos en el Concierto en los principales Impuestos sobre el consumo, el IVA (Impuesto general sobre el consumo) y los Impuestos Especiales (impuestos que gravan consumos específicos) no consiguen que cada Administración Tributaria recaude los tributos correspondientes al consumo de su respectivo ámbito territorial. El marco competencial

legal y, fundamentalmente, los puntos de conexión, determinan que una Administración obtenga unos ingresos tributarios que, generalmente diferirán de la recaudación atribuible al objeto imponible, en el caso del IVA y los Impuestos Especiales, el consumo. Si esos ingresos son inferiores a los correspondientes a su consumo, el resultado será un déficit fiscal, que debiera ser compensado con los superávits de la otra Administración Tributaria.

El procedimiento adoptado en la práctica para resolver formalmente este desequilibrio consiste en la realización de un ajuste financiero, ajuste entre la capacidad recaudatoria y el índice de consumo que, a grandes rasgos, consiste en que si la capacidad recaudatoria del País Vasco es inferior a su índice de consumo, la diferencia entre ambas, es decir el déficit de recaudación respecto a la recaudación que correspondería a su índice de consumo será aportado por la Administración del Estado que tiene una capacidad recaudatoria superior a su consumo, o al contrario si es el País Vasco quien tiene mayor capacidad recaudatoria.

Además el ajuste tiene en consideración la mayor o menor eficacia recaudatoria de las Haciendas.

Es esta opción del ajuste financiero sobre bases teóricas la que contempla el Concierto Económico, instrumentándose un ajuste a consumo del IVA y además otros cuatro ajustes particularizados para cada uno de los Impuestos Especiales de Fabricación (excepto el Impuesto sobre la Electricidad, cuyo diseño difiere considerablemente del resto de ellos y en el que por tanto no se considera necesario implementar un ajuste). Se determinan en

consecuencia cinco ajustes financieros específicos relativos a: i) el IVA, ii) los Impuestos Especiales sobre Alcohol y Bebidas Derivadas y sobre productos Intermedios, iii) el Impuesto sobre la Cerveza, iv) el Impuesto sobre Hidrocarburos y v) el Impuesto sobre las Labores del Tabaco.

La variable fundamental a definir es la proporción que supone el consumo interno de cada uno de estos productos por parte de los residentes del País Vasco respecto al consumo interno de los residentes del Estado en su conjunto.

En el cálculo del ajuste pueden diferenciarse dos partes, según se trate del gravamen de las importaciones de los bienes sujetos a los impuestos o de las operaciones interiores gravadas. La diferencia estriba en que la recaudación real puede obtenerse por dos fuentes distintas: la procedente de las aduanas por gravar las importaciones de los productos objeto de los impuestos y cuya competencia exaccionadora corresponde en exclusiva a la Administración del Estado y la procedente del mercado interior por gravar operaciones que se produzcan en él, y que pueden ser competencia tanto del Estado como del País Vasco en virtud de la concertación de cada uno de estos impuestos.

En definitiva los ajustes tratan de perfeccionar la imputación de ingresos por ambas figuras tributarias, IVA e I.I.EE estableciendo sendos mecanismos de corrección de la diferencia entre la capacidad recaudatoria y el índice de consumo.

Estos ajustes a consumo, si bien no forman parte del cálculo del cupo, se regulan en el Capítulo II del Concierto, en los artículos 53 (IVA) y 54 (Imptos Especiales).

DIAPO
16,17,18

Aspectos financieros del Concierto: el CUPO

Tal y como he tratado de expresar al referirme a los aspectos tributarios del Concierto, el modelo de relaciones tributarias tiene como consecuencia que la mayor parte de los recursos típicos de cualquier hacienda pública, que son los procedentes de los tributos, son recaudados por las instituciones competentes del País Vasco. Esta circunstancia supone que el País Vasco dispone inicialmente de un volumen no cerrado de recursos para la financiación de las competencias que le son asignadas por el Estatuto de Autonomía y la propia Constitución. (Ver tablas de recaudación por tributos concertados).

Sin embargo, el nivel competencial del País Vasco en cuanto a los servicios y funciones que implican gasto público es porcentualmente inferior a su nivel de competencia sobre los ingresos. De hecho, existen una serie de competencias que corresponden en exclusiva a la Administración del Estado (artículo 149 de la Constitución). A título de ejemplo, relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas, régimen aduanero y arancelario, etc.).

Por tanto, el País Vasco, disponiendo de la mayor parte de los recursos típicos de una Hacienda Pública, especialmente los de procedencia tributaria, no tiene que hacer frente a todo el gasto

típico de la administración pública, sino que solo tiene correr con el gasto inherente a un nivel competencial que, en principio, es inferior a la capacidad de financiación derivada del Concierto.

Así las cosas, podría decirse que el País Vasco dispone de un “exceso” de recursos respecto de las competencias que desarrolla y el CUPO es el mecanismo articulado para equilibrar dicho exceso. Es decir, para que de la aplicación del Estatuto de Autonomía y del Concierto Económico no derive una situación de financiación institucional desequilibrada, es preciso que el País Vasco transfiera parte de los recursos tributarios procedentes del Concierto a la Administración del Estado, para con ello hacer frente a las cargas generales no asumidas. La contribución del País Vasco a la financiación de esas cargas es lo que se conceptúa como CUPO y está definido en el artículo 49 del Concierto.

Quién aporta el CUPO

El referido artículo 49 del Concierto establece la aportación de un cupo global integrado por los correspondientes a cada uno de los Territorios Históricos, lo cual parece lógico, al residir en éstos también la competencia para la recaudación de los tributos. Será luego el sistema interno de distribución de recursos entre las diferentes instituciones del País Vasco, al que más adelante haré una breve referencia, el que determine la contribución de cada Territorio.

En qué medida contribuye el País Vasco: el índice de imputación

Son principios generalmente aceptados por la teoría de la Hacienda Pública la utilización del criterio de capacidad económica o capacidad contributiva en la captación de recursos para después tratar de conseguir una reasignación óptima de dichos recursos a través del gasto público. Es decir, principio de capacidad de pago a la hora de contribuir a los ingresos públicos y criterio de asignación del gasto público en función de las necesidades.

DIAPO 20

El modelo de Concierto respeta estos principios señalando que la contribución del País Vasco se ha de calcular utilizando un indicador de su capacidad económica, en concreto la renta relativa: renta del País Vasco en relación con el Estado. Este indicador se denomina índice de imputación y ha de ser fijado en las respectivas Leyes quinquenales de Cupo. El que se ha señalado con carácter de estabilidad ha sido el 6,24%.

De esta manera, el País Vasco contribuye en función de lo relativamente rico o pobre que es y se respeta escrupulosamente el **principio de solidaridad**, puesto que el País Vasco contribuye a financiar las cargas generales del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma en virtud de su capacidad de pago y adicionalmente contribuye a la financiación de los Fondos de Compensación Interterritorial que tienen la consideración de carga no asumida a efectos del cálculo del Cupo.

Las relaciones financieras por tanto vienen reguladas básicamente a través del Cupo, figura fundamental del modelo de Concierto Económico, que adecúa entre sí los modelos de descentralización de los ingresos públicos y de los gastos públicos en el ámbito del País Vasco, a la vez que garantiza la plena interrelación entre éste y la Administración del Estado, en la medida en que es el instrumento a través del cual los ciudadanos del País Vasco contribuyen a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma, y lo hacen además en función de su capacidad de contribución, plasmada en la práctica en el nivel de renta relativa. Se trata entonces de un sistema que tiene en cuenta el respeto del principio constitucional de solidaridad.

Determinación y vigencia

La metodología de cálculo del cupo se determina en las sucesivas leyes quinquenales acordadas previamente en la Comisión Mixta del Concierto Económico (antes Comisión Mixta de Cupo) en el que ambas administraciones, la del Estado y del País Vasco se encuentran representadas paritariamente 6 representantes de la Administración del Estado y 6 del País Vasco (de éstos, 3 del Gobierno Vasco y 1 de cada Diputación Foral. En consonancia con el carácter de acuerdo que caracteriza las relaciones tributarias y financieras entre el País Vasco y la Administración del Estado, los acuerdos de la Comisión Mixta del Concierto Económico han de adoptarse por unanimidad de todos sus miembros.

Cada una de las sucesivas leyes quinquenales debe aprobar el Cupo correspondiente al primer año del quinquenio (año base),

mientras que el Cupo correspondiente a cada uno de los años del quinquenio siguientes al primero debe ser calculado por la Comisión Mixta del Concierto Económico, actualizándolo mediante la aplicación de la metodología aprobada en la respectiva ley quinquenal. El método de actualización acordado hasta ahora consiste en la aplicación de un índice (**índice de actualización**) al cupo líquido del año base del quinquenio que se calcula comparando los ingresos del estado por tributos concertados del año base y los del año del quinquenio del que se pretende determinar el Cupo.

La ley quinquenal actualmente en vigor, la Ley 29/2007, de 25 de octubre, es la sexta que se aprueba:

DIAPO 21

- Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986. Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo del 4 de diciembre de 1987.
- 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. Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo del 4 de diciembre de 1987.
- Ley 7/1993, de 16 de abril, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1992-1996. Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo del 6 de mayo de 1992.

- Ley 37/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001. Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo del 27 de mayo de 1997.
- Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006.
- 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.

DIAPO 22

La metodología de determinación del Cupo del año base del quinquenio

Como se ha indicado anteriormente, el Cupo consiste en la aportación del País Vasco al Estado como contribución a las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por tanto, la primera cuestión que hay que precisar es precisar el concepto cargas asumidas y no asumidas.

DIAPO 23

La metodología consiste en asignar a cada crédito presupuestario de gasto del Estado la consideración de “carga asumida” o “carga no asumida” por el País Vasco en cada momento. En la práctica, tal y prevé el artículo 52.2 del Concierto se toma el total del estado de gastos del presupuesto del Estado (G) y de él se deduce la asignación presupuestaria íntegra que a nivel estatal corresponda a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, es decir,

el importe de las cargas asumidas por el País Vasco (CA). Las cargas no asumidas serán por tanto $CNA = G - CA$.

El propio Concierto Económico señala determinadas cargas que, en todo caso tendrán la consideración de cargas no asumidas:

a) Fondo de Compensación Interterritorial.

b) Subvenciones del Estado a entes públicos en la medida en que estos desempeñen competencias no asumidas por la Comunidad Autónoma.

c) Intereses y cuotas de amortización de todas las deudas del Estado

Una vez determinadas las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco, para obtener la contribución al sostenimiento de las mismas debe aplicarse el índice de imputación, el 6,24%. En consecuencia, según lo determinado hasta aquí, el Cupo sería el resultado de la siguiente fórmula: $C = 6,24\% \times CNA$

Compensaciones del artículo 56 del Concierto. Este modelo de contribución a las cargas generales del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma quedaría así cerrado y ajustado en el caso de que al Estado no le quedaran más ingresos que los procedentes de los tributos concertados y el propio cupo del País Vasco, pero en la práctica el Estado sigue manteniendo intacta su capacidad de recaudación procedente de:

- a) Los tributos no concertados
- b) Los ingresos de naturaleza no tributaria
- c) El déficit público

La parte imputable de estos ingresos no concertados (ingresos presupuestarios cuya capacidad de recaudación no se traslada al País Vasco en virtud del Concierto Económico) se resta del cupo por compensación.

Asimismo, además de la minoración de estas compensaciones, para calcular el Cupo líquido el Concierto prevé la práctica de un ajuste recaudatorio que permite perfeccionar la recaudación por impuestos directos. Este ajuste podría asimilarse conceptualmente con los ajustes a consumo del IVA y los Impuestos Especiales, pero mientras estos ajustes se instrumentan al margen del cálculo del cupo, el correspondiente al perfeccionamiento de la recaudación por impuestos directos se configura como una compensación.

DIAPO 30

La cantidad que resulte tras la práctica de las compensaciones y ajustes anteriores constituye el cupo líquido del País Vasco correspondiente al ejercicio de base del quinquenio:

$$C = 6,24\% \times (\text{CNA} - \text{Compensaciones y Ajustes})$$

DIAPO 31

Está prevista además la aplicación de otras minoraciones del cupo líquido como son:

- La compensación de los ingresos que financian funciones y servicios traspasados en materia sanitaria y servicios sociales de la Seguridad Social (INSALUD e IMSERSO), en la parte que con anterioridad a 2002 eran satisfechos mediante transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social.(art.6.2).

- La aplicación de los acuerdos de la Comisión Mixta del Concierto Económico para la aplicación al País Vasco de las disposiciones de carácter financiero referentes a: i) la configuración del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, ii) al desarrollo de la Ley Orgánica de Educación y a la financiación de la sanidad (medidas acordadas en la Conferencia de presidentes de 10 de septiembre de 2005).

La Ley 29/2007 fija un Cupo líquido provisional para 2007 determinado según la metodología contenida en el Concierto Económico, de 1.648,17 millones de euros, que se acuerda sea la base de cálculo para los restantes ejercicios del quinquenio 2007-2011. El cálculo de este Cupo líquido provisional para 2007 es el siguiente:

**CUPO PROVISIONAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL
PAÍS VASCO PARA EL AÑO BASE 2007
(en miles de euros)**

PRESUPUESTO DEL ESTADO. GASTOS	188.417.352,98
CARGAS ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD AUTONOMA	102.664.732,79)
TOTAL CARGAS NO ASUMIDAS	85.752.620,19
IMPUTACIÓN DEL ÍNDICE A LAS CARGAS NO ASUMIDAS 85.752.620,63 X 0,0624	5.350.963,50
COMPENSACIONES Y AJUSTES A DEDUCIR	(3.702.794,41)
Por tributos no concertados 3.942.605,41 X 0,0624	(246.018,58)
Por otros ingresos no tributarios 7.589.293,77 X 0,0624	(473.571,93)
Por déficit presupuestario 40.872.263,17 X 0,0624	(2.550.429,22)
Por Imptos. Directos concertados	(432.774,68)
CUPO LÍQUIDO	1.648.169,09
Compensaciones Artículo 6.Dos de la Ley de Cupo	(82.088,07)
Disposición Adicional Única Ley de Cupo	2.980,31
Compensaciones Alava: Disposición Transitoria 4ª del Concierto Económico	(3.823,80)
Líquido a ingresar	1.565.237,53

Resumiendo, según la metodología contenida en esta Ley, el Cupo del año base del quinquenio se obtiene, siguiendo la mecánica contenida en la Ley de Concierto Económico, en base a los Presupuestos Generales del Estado para 2007, por aplicación del índice de imputación al importe total de las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta además las compensaciones por tributos no concertados, por ingresos no tributarios y por el déficit presupuestario.

Asimismo, se incluye un ajuste para el perfeccionamiento de la estimación de los ingresos por Impuestos Directos imputables al País Vasco y al resto del Estado.

Por otra parte, se establece una compensación en el Cupo por los ingresos que financian las funciones y servicios traspasados en materia sanitaria y de servicios sociales de la Seguridad Social, que anteriormente se recibían como transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social. Esta compensación se regula en el artículo 6.Dos de la Ley 13/2002.

La Disposición Adicional Primera de la Ley Quinquenal mantiene la vigencia de las Compensaciones Financieras establecidas, por primera vez en el quinquenio 1997-2001, para asegurar la neutralidad financiera tras la concertación de los Impuestos Especiales de Fabricación.

Cupos líquidos provisionales de los años siguientes

La determinación inicial del cupo provisional de cada ejercicio se hace a partir de las cifras contenidas en los Presupuestos Generales del Estado y el ingreso se efectúa por la Comunidad Autónoma del País Vasco (a quien previamente han ingresado el importe correspondiente las Diputaciones Forales) a la Hacienda Pública del Estado en tres plazos iguales, durante los meses de mayo, septiembre y diciembre de cada año.

La liquidación del cupo de cada ejercicio se realiza una vez finalizado el mismo aplicando los datos procedentes de la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado.

Según la metodología contenida en la Ley, para calcular los Cupos líquidos de los años siguientes se parte del Cupo líquido para 2007, procediendo a su actualización por aplicación de un índice definido como el cociente entre la previsión de ingresos del Estado por tributos concertados, excluidos los susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas en la parte que haya sido cedida, recogidos en los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del ejercicio al que se refiere el Cupo líquido y la misma previsión para el año base del quinquenio. Es el denominado índice de actualización.

Adicionalmente, para el cálculo de los Cupos de los ejercicios siguientes al año base, se tendrá en cuenta la financiación de las nuevas competencias que se produzcan, con el consiguiente efecto de minoración de Cupo.

Liquidación definitiva de los Cupos.

Las liquidaciones definitivas de los Cupos líquidos se realizarán una vez conocidas las recaudaciones realmente obtenidas por el Estado, que permitan obtener el valor del índice de actualización definitivo. Según se dispone en la Ley Quinquenal, la liquidación definitiva se efectuará en el mes de mayo del ejercicio siguiente al que se refiera el Cupo líquido.

Al igual que en las anteriores Leyes Quinquenales, la Ley 29/2007, de 25 de octubre, establece que, excepcionalmente, el Cupo provisional del año base del quinquenio se liquidará considerando el valor real del índice de actualización que se deduzca de la recaudación líquida realmente obtenida por el Estado en el año base, respecto a la previsión homogénea de recaudación para ese mismo ejercicio que figure en el Presupuesto de Ingresos del Estado.

Por otra parte, la Disposición Final Primera de la nueva Ley Quinquenal recoge que: si transcurrido el plazo de vigencia de la misma no se hubiera aprobado una nueva Ley reguladora de la metodología de señalamiento del Cupo para los ejercicios siguientes, se aplicará la metodología acordada para el quinquenio 2007-2011, en el señalamiento provisional de los Cupos líquidos del ejercicio 2012 y siguientes.

Resumen de las principales características del modelo financiero definido por el Concierto Económico

Llegados a este punto creo que procede recoger de una manera resumida las principales características del sistema de Concierto desde el punto de vista financiero:

- a) Riesgo unilateral. Ya señalado anteriormente, al referirme a las características principales del Concierto. Dependemos de nuestra capacidad económica y nuestra eficacia recaudatoria. Cuando la recaudación cae no disponemos de mecanismos compensatorios.
- b) Flujo financiero unívoco entre el País Vasco y el Estado, que se salda con una contribución del País Vasco al Estado (Cupo).
- c) Financiación disponible por el País Vasco para hacer frente a sus cargas asumidas. Este se determina en función de su índice de capacidad relativa y no en función de su índice de necesidad relativa.
- d) Respeto a la solidaridad. Se cumple por dos vías. En primer lugar, mediante el Cupo, el País Vasco contribuye a la financiación de las cargas no asumidas que ejerce el Estado en función de su capacidad relativa, de su renta. En segundo lugar porque contribuye a financiar el Fondo de Compensación Interterritorial dotado en los Presupuestos del Estado en la cuantía correspondiente a su renta relativa.

Aportaciones de la Diputaciones Forales

Para cerrar el circuito financiero de la CAPV voy a ir un poco mas aguas abajo y adentrarme, aunque sea brevemente, en el esquema de la Ley de Aportaciones, en este caso la aprobada en 2007 para el periodo 2007-2011.

Según esta Ley, que diseña un modelo de riesgo compartido, la Aportación General de los Territorios Históricos a los presupuestos de la Comunidad Autónoma es el 70,04% del conjunto de recursos a distribuir.

- La distribución vertical consiste en la determinación de las Aportaciones de los Territorios Históricos al sostenimiento de las cargas generales de las Instituciones Comunes. Para su cálculo se definen en primer lugar los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto compuestos por:
- Los procedentes de la recaudación por tributos concertados durante el ejercicio en curso, independientemente del año de su devengo o generación.
- Los intereses líquidos devengados a favor de las Diputaciones Forales, por razón de ingresos fiscales concertados durante cada ejercicio.

Los Recursos a Distribuir (RD) en el modelo vertical son los obtenidos por diferencia entre los ingresos sujetos a reparto y las deducciones procedentes de la metodología del cupo y la deducción especial.

$$RD = R - (D + P)$$

donde R = Ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico sujetos a reparto

D = Deducciones procedentes de la metodología del Cupo

P = Deducción especial

- La aportación de las Diputaciones Forales al sostenimiento de las cargas generales de las Instituciones Comunes se calculará aplicando el coeficiente de distribución vertical a los recursos a distribuir, que en la última ley de aportaciones se establece en el 70,04%, tal y como he mencionado antes.

Las aportaciones de los Territorios Históricos se calculan en función de la renta relativa (que pondera el 70%), y de la inversa del esfuerzo fiscal ponderado por la capacidad recaudatoria (30%). Para 2008 estos coeficientes horizontales (sin tener en cuenta el efecto del Fondo General de Ajuste) han sido:

Araba: 16,95%

Bizkaia: 50,10%

Gipuzkoa: 32,95%

No voy a profundizar más en este tema. Simplemente, indicar que dentro de este esquema de aportaciones entra también el sistema de financiación municipal. De ese 29,96% que se quedan la Diputaciones Forales, aproximadamente la mitad, se destina a las transferencias para la financiación municipal. En este sentido, nuestros Ayuntamientos, y por supuesto la Diputaciones Forales, también están sujetos al principio de riesgo unilateral.

También me gustaría hacer una breve mención al Consejo Vasco de Finanzas Públicas. El Consejo Vasco de Finanzas es un órgano donde se determinan las relaciones financieras entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. Está compuesto por tres representantes del Gobierno Vasco, que ejerce de presidente, y uno por cada una de las Diputaciones Forales.

El Consejo Vasco de Finanzas es una figura básica en el entramado financiero-institucional, ya que es donde se acuerdan las grandes decisiones en este campo, desde las previsiones de recaudación hasta los programas y actuaciones de carácter interinstitucional.

Conclusiones

- El modelo de Concierto, sin duda ha contribuido al desarrollo y el progreso experimentado por el País Vasco desde la década de los 80.
 - Sirvió para afrontar situaciones de crisis anteriores que afectaron con virulencia nuestra Comunidad Autónoma (en los 80) y debe ayudar también a superar la crisis actual.
 - El modelo no es una isla en el modelo territorial del Estado. Por el contrario, el Concierto regula su encaje y armonización y respeta el principio de solidaridad.
 - Los efectos del modelo de riesgo unilateral en coyunturas desfavorables. La caída de ingresos tributarios no es compensada en el modelo por una mayor financiación (vía menor cupo). ...
-