

Un nuevo Siglo, un nuevo Milenio y un nuevo Concierto Económico

Artículo publicado en la Revista Forum Fiscal de Bizkaia de 1/mayo/2001

Autor: José Luis Vivanco Mugarza

1. Introducción.

Creo que si pudiésemos realizar una de esas encuestas al uso – sondeos de opinión en la terminología actual– y preguntásemos sobre la oportunidad de acometer cualquier nuevo proyecto –dejar de fumar, aprender inglés, comenzar a hacer deporte, etc.– en el primer año de un nuevo siglo, la opinión mayoritaria se inclinaría por considerarlo un momento adecuado.

Si a continuación hiciésemos la misma pregunta pero precisando que ese primer año del siglo es, además, el primero de un nuevo milenio, la opinión mayoritaria se inclinaría sin duda en el mismo sentido pero además creo que apostarían claramente por el éxito del proyecto acometido.

Pues bien, gracias a la casualidad o, más probablemente, a que el vigente Concierto Económico recogió la estela del último aprobado para la provincia de Álava en 1976 cuya vigencia se extendía hasta el 31 de diciembre de 2001, nos encontramos en el primer año de un nuevo siglo y milenio y ante un nuevo proyecto cual es el de proceder a la renovación del Concierto Económico.

Así las cosas, parece que en esta ocasión no podrá achacarse únicamente a mi contumaz optimismo la confianza que tengo depositada en que el primer concierto del tercer milenio marque un antes y un después en la regulación de las relaciones tributarias y financieras entre el Estado y el País Vasco. Es muy probable que esta opinión tan optimista no sea compartida por muchos y por ello reivindico para mí solo el derecho a arder en la hoguera de las críticas que esta actitud pueda merecer.

Permítanme situar los diferentes Concierdos Económicos en su contexto histórico a través de unos pequeños resúmenes que les presento a continuación.

2. Resúmenes "sui generis" de los Concierptos Económicos:

2.1. Primer Concierto.

Aprobación: Real Decreto de 28 de febrero de 1878.

Duración: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º, se fija el "cupo" que debe pagar cada una de las Provincias Vascongadas en cada uno de los 8 años económicos a contar desde el 1 de julio de 1878.

Época: Reinado de Alfonso XII.

Notas:

-En la Exposición del Real Decreto de 28 de febrero de 1878 –firmado por Antonio Cánovas del Castillo– se acuña por primera vez la expresión "concierto económico" que después fue aceptada de manera definitiva como nombre para esta institución: *"Establecida la unidad constitucional en las Provincias Vascongadas; verificada la primera quinta, y estándose llevando a cabo las preliminares de la del presente año con la misma regularidad que en la demás del Reino, faltaba sólo que entrasen aquéllas en el Concierto económico; ..."*.

-Se reconoce desde ese momento la diferencia del sistema impositivo de las Provincias Vascongadas –también en la Exposición del mencionado Real Decreto– cuando se dice: *"No será la misma la forma de exacción de las contribuciones, rentas e impuestos en estas provincias que en las demás del Reino; ..."*.

-De acuerdo con lo previsto en este Real Decreto los cupos se fijaban por ocho años económicos a contar desde el 1 de julio de 1878 esto es, hasta el 30 de junio de 1886, sin embargo el artículo 1º, quinto, de la Ley de 12 de enero de 1886, prorroga *"...hasta 30 de Junio de 1887 el estado actual de tributación en las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya."*

-Estuvo vigente desde 01-07-1878 hasta 30-06-1887 (9 años).

2.2. Segundo Concierto.

Aprobación: Ley de 29 de junio de 1887, Presupuesto Generales del Estado.

Duración: No se establece duración alguna para las cantidades totales que en concepto de cupo debían pagar las Provincias Vascongadas a partir del 1 de julio de 1887.

Época: Regencia de María Cristina de Habsburgo-Lorena.

Notas:

-El no establecimiento de duración de este Concierto económico ha llevado a muchos autores a tomar este segundo Concierto como referente para la defensa de la duración indefinida del Concierto Económico. Sin embargo la no fijación de periodo alguno en esta ocasión bien pudo deberse al hecho de que es ésta la única ocasión en la que un Concierto Económico se aprueba dentro del texto de otra disposición más amplia como es, en este caso, la Ley de Presupuestos Generales.

-Estuvo vigente desde el 01-07-1887 hasta 30-06-1893 (6 años).

2.3. Tercer Concierto.

Aprobación: Real Decreto de 1º de febrero de 1894.

Duración: De acuerdo con lo dispuesto en la Exposición del citado Real Decreto el Concierto Económico se fija por 13 años cuando establece *“La duración del nuevo Concierto (doce años más el corriente), pedida por las provincias, ha sido aceptada por el Gobierno, teniendo principalmente en cuenta que la región vascongada, por natural inclinación apegada a sus tradiciones, necesita más que otra alguna de la Península el concurso del tiempo para aclimatar las reformas económicas que han de ser consecuencia necesaria del mayor sacrificio que se les exige.”*.

Época: Regencia de María Cristina de Habsburgo-Lorena.

Notas:

-Mediante el Real Decreto de 8 de mayo de 1906 *“Se prorroga hasta el 31 de Diciembre próximo el régimen económico establecido en las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava...”* ajustándose así a la definición de “año económico” adoptada por la Ley de 28 de diciembre de 1899, según se desprende la de la Exposición del mencionado Real Decreto.

-Estuvo vigente desde el 01-07-1893 hasta el 31-12-1906 (13 años y medio).

2.4. Cuarto Concierto.

Aprobación: Real Decreto de 13 de diciembre de 1906.

Duración: De acuerdo con lo dispuesto en la Exposición del mencionado Real Decreto, este Concierto Económico se establece por un periodo de 20 años: *"...se ha llegado felizmente a un acuerdo sobre las cifras de los cupos que pueden representar una equitativa proporcionalidad tributaria, así como sobre la duración del Concierto, un poco mayor que la del que terminará en 31 del mes actual, si bien se divide, con prudente previsión, en dos períodos, de un decenio cada uno."*

Época: Reinado de Alfonso XIII.

Notas:

-Este Concierto viene a asumir la reforma fiscal de Raimundo Fernández Villaverde si bien, y por este motivo, el anterior ya había sido modificado parcialmente por el Real Decreto de 25 de octubre de 1900 cuando entró en vigor la mencionada reforma.

-Es la primera vez que se establece un incremento sobre las cantidades fijadas como cupo, si bien estaba cuantificada y tenía efectos en el segundo decenio de los dos por los que se establecía el Concierto.

-Vuelve a hacerse referencia a la capacidad de establecer tributos por parte de las Diputaciones cuando, en el artículo 15 del citado Real Decreto al hablar de los pactos internacionales, se establece, *"No obstante, no podrán adoptar (se refiere a las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava) disposición alguna tributaria que se halle en contradicción con los pactos internacionales, ajustados por España, con las naciones extranjeras."*

-Estuvo vigente desde el 01-01-1907 hasta el 31-12-1926 (20 años).

2.5. Quinto Concierto.

Aprobación: Real Decreto de 9 de junio de 1925.

Duración: De acuerdo con lo dispuesto en la base primera del artículo 1º del citado Real Decreto, este Concierto Económico se establece por un periodo de 25 años: *"Primera. El Concierto se celebrará por 25 años, a contar desde el primero de Enero de 1927."*

Época: Reinado de Alfonso XIII, dictadura de Primo de Rivera (Directorio Militar).

Notas:

-Se fija como cupo una cifra progresiva que aumenta por periodos de cinco años.

-El Concierto es objeto, por primera vez, de un amplio desarrollo mediante un Reglamento aprobado por Real Decreto de 24 de diciembre de 1926.

-Se firma en plena dictadura del General Primo de Rivera.

-De nuevo se hace mención a la capacidad normativa de la Diputaciones cuando en el artículo 48 del Reglamento de 24 de diciembre de 1926 se establece: *"En cuanto al sistema tributario, las Diputaciones vascongadas tendrán amplias facultades para establecer el que estimen procedente, con la limitación de que no adopten disposición alguna que se halle en contradicción con los pactos internacionales que celebre España con las naciones extranjeras, ni se refiera a las contribuciones, rentas o impuestos cuya administración se reserva el Estado."*. Parecida definición de este concepto de "soberanía tributaria" se mantiene en el sexto y séptimo Conciertos..

-Estuvo vigente desde el 01-01-1927 hasta el 31-12-1952 (25 años).

-El 17 de julio de 1931 se proclama la segunda República.

-El 6 de octubre de 1936 se promulga el Estatuto de Autonomía.

-El 23 de junio de 1937 un Decreto-Ley del Gobierno de Burgos suprime el Concierto para las provincias de Bizkaia y Gipuzkoa.

2.6. Sexto Concierto.

Aprobación: Decreto de 29 de febrero de 1952 (sólo para la provincia de Álava).

Duración: 25 años.

Época: Dictadura del General Francisco Franco.

Notas:

-Es el primero de los dos Conciertos que se aprueban exclusivamente para la provincia de Álava.

-Estuvo vigente desde el 01-01-1953 hasta 31-12-1976 (24 años).

2.7. Séptimo Concierto.

Aprobación: Decreto 2.948/1976, de 26 de noviembre de 1976 (sólo para la provincia de Álava).

Duración: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º del mencionado Decreto este Concierto se establece por un periodo de 25 años: *"El presente texto regulador del concierto económico con la provincia de Alava, entrará en vigor el día 1 de enero de 1977 y tendrá una duración de veinticinco años."*

Época: Reinado de Juan Carlos I.

Notas:

-La aprobación de este concierto se produce en el periodo comprendido entre la muerte del General Franco en noviembre de 1975 y la celebración de las primeras elecciones generales en junio de 1977.

-No se completó la vigencia prevista de 25 años, al ser derogado por el apartado 1 de la Disposición Derogatoria de la Ley 12/1981 por la que se aprobó el octavo Concierto.

-Estuvo vigente desde 01-01-1977 hasta 31-05-1981 (4 años y 5 meses).

2.8. Octavo Concierto.

Aprobación: Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Duración: En este caso la duración del Concierto Económico se establece fijando su finalización al establecer en su artículo 1º: *"El presente Concierto Económico acordado entre el Estado y el País Vasco, conforme a su Estatuto de Autonomía, durará hasta el día 31 de diciembre del año 2001."*

Época: Reinado de Juan Carlos I.

Notas:

-Se eleva a rango de Ley la disposición mediante la cual se aprueba el Concierto Económico.

-Ha estado vigente desde el 01-06-1981 hasta el 31-12-2001 (20 años y 7 meses). -Modificado por la Ley 45/1985, de 27 de diciembre. -Modificado por la Ley 2/1990, de 8 de junio. -Modificado por la Ley 27/1990, de 26 de diciembre. -Modificado por la Ley 11/1993, de 13 de diciembre. -Modificado por la Ley 38/1997, de 4 de agosto.

3. Algunas conclusiones al hilo:

3.1. El Concierto Económico se basa en la capacidad de pacto.

Como puede observarse repasando los resúmenes en los que se han recogido determinados extremos de los 8 conciertos habidos hasta el momento, el Concierto Económico como institución, ha sido una figura que ha sabido evolucionar y adaptarse a un sin número de situaciones gracias a la capacidad negociadora desplegada en cada momento por los políticos a quienes ha correspondido establecerlo, modificarlo o renovarlo.

El fino sentido político que refleja esa capacidad negociadora viene impulsado en buena parte por el profundo respeto que los vascos tenían y tienen en sus seculares instituciones y que se reconoce ya desde la Exposición de motivos del conocido como primer Concierto Económico cuando dice que entre otras cuestiones se ha tenido en cuenta en su aprobación *"...lo difícil y arriesgado que es prescindir de un modo violento de instituciones seculares, encarnadas, por decirlo así, en cada uno de los vascongados, y que constituyen su manera de ser social, política y económica,..."*.

3.2. El Concierto Económico se adapta con facilidad.

Si ha sabido adaptarse a la reinstauración monárquica –tras la primera República y las guerras Carlistas– en la figura de Alfonso XII, a la regencia de M^a Cristina de Habsburgo, a la monarquía de Alfonso XIII incluida la dictadura del General Primo de Rivera, a la segunda República, al periodo de guerra civil 1936-1939 y la posterior dictadura del General Franco –si bien en este periodo únicamente en Álava– y a la transición democrática para terminar integrándose en la

Constitución de 1978 y en el Estatuto de Autonomía de 1979, llegando hasta los albores de este recién estrenado siglo, no es una ilusión pensar que el Concierto Económico del siglo XXI, del tercer milenio, del euro –o como mejor guste en denominarle cada cual– que está a punto de negociarse, perviva y continúe adaptándose a las nuevas situaciones, consolidándose más aún si cabe como instrumento regulador de las relaciones financieras y tributarias entre el Estado español y el País Vasco e integrándose de forma natural y sin sobresaltos en el entramado de esa unión económica, monetaria y política hacia la que se encamina Europa.

3.3. El Concierto Económico tiene que ser capaz de superar “pequeños problemas”.

Para que no se confunda mi optimismo con el alejamiento de la realidad debo reconocer que para continuar con este hilo argumental ha sido preciso hacer abstracción de ciertos aspectos, generales los unos y muy concreto el otro.

Entre los generales debo hacer abstracción, entre otras, de cuestiones tales como que las bolsas de todo el mundo sufren fortísimas caídas en sus índices más significativos, que las mayores economías del planeta comienzan a sufrir las consecuencias de los despidos masivos por parte de sus empresas más importantes, que la economía japonesa no responde a la política de tipos de interés “cero”, que el pulmón de Europa (Alemania, claro) parece estar con asma, que el euro no levanta cabeza cuando faltan pocos meses para que pase a ser la “moneda única”, que la mayoría de los países europeos reajustan sus previsiones de crecimiento económico, o que los países comunitarios intentan sellar sus fronteras en un vano intento de prevenir la expansión de la crisis de las vacas locas o evitar la propagación de la fiebre aftosa o poner freno al imparable fenómeno de la inmigración mientras miran de nuevo y de reojo hacia los Balcanes donde el ejército Macedonio, en un ataque de nacionalismo irracional, intenta masacrar a la guerrilla albanesa.

Y En lo concreto debo hacer abstracción de un hecho muy significativo, cual es que los gobiernos de Madrid y Vitoria nunca han estado tan distanciados a la hora de negociar un Concierto, como consecuencia del proceso electoral abierto en la Comunidad Autónoma del País Vasco y que se dilucidará el próximo 13 de mayo (día de Santa Cecilia y día en el que se cumple el vigésimo aniversario de la aprobación de la Ley 12/1981, por la que se aprobó el vigente Concierto Económico).

4. Finalizando:

Para ser fiel al espíritu que me ha animado a escribir estas líneas y por si sirve algo terminaré confesándoles que mi Concierto ideal sería,

- ✓ Un Concierto en el que la soberanía fiscal sobre la totalidad de los tributos radique en las Instituciones competentes de los Territorios Históricos –Diputaciones Forales y Juntas Generales– sin más limitaciones que las impuestas, de una parte, por los “principios generales” y normas de “armonización fiscal” que se pacten en el propio Concierto Económico y, de otra, por las normas de armonización fiscal que se deriven de las instituciones comunitarias.
- ✓ Un Concierto en el que se establezcan los mecanismos oportunos para que, con carácter previo a la interposición de recursos judiciales, puedan solucionarse los conflictos de interpretación que en los últimos años han dado lugar a una exagerada intervención del poder judicial en la interpretación de cuestiones que debieran ser solucionadas por las representaciones firmantes del concierto al ser éstas las que al haberlo pactado pueden realizar la mejor interpretación de sus límites.
- ✓ Un Concierto que contenga otros mecanismos que impidan la posible existencia de tributos “no concertados” –hoy podríamos referirnos como ejemplo al Impuesto sobre la Renta de No Residentes– y que impida, así mismo, la existencia de otras figuras tributarias “no concertadas” como pudiera ser el caso de las retenciones o de los ingresos y pagos a cuenta.
- ✓ Un Concierto que contemple de manera inequívoca la posibilidad de que las Instituciones Competentes tengan presencia y participación en todos aquellos foros internacionales en los que se traten aspectos que afecten o estén relacionados con el Concierto Económico.
- ✓ Un Concierto que se negocie como los pactos de estado, es decir al margen de partidismos políticos y cualesquiera otras circunstancias externas a la propia esencia del pacto.
- ✓ Un Concierto que, asumiendo la revisión quinquenal, o un plazo menor si así se pacta, del cupo y su metodología, no establezca imitaciones en cuanto a su duración y que simultáneamente prevea los mecanismos suficientes para que de forma casi

automática sean revisables determinados límites o cuantías que en el Concierto se contengan, sin necesidad de llegar a modificaciones con rango de Ley pues como ya se avanzaba en la Exposición del Real Decreto por el que se aprobaba el denominado cuarto Concierto Económico: *“Conviene a la paz de los pueblos que no sean frecuentes las renovaciones de estos Concierptos tributarios.”*.

Para terminar, espero que la última referencia a mi Concierto ideal se entienda en sus justos términos, en caso contrario a aquellos que hayan interpretado mi “cita” como un solapado llamamiento a las armas, les invito a unirse con aquellos otros pesimistas a los que me refería al comenzar este artículo y corran todos juntos a encender la hoguera.

Feliz siglo, feliz milenio y feliz concierto. FIN.