



UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

Título

Análisis sobre el Concierto Económico y el Cupo vasco

Autor/es

ANA DE PRADO OCHAGAVÍA

Director/es

JOSÉ IGNACIO RUIZ DE PALACIOS VILLAVERDE

Facultad

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Titulación

Grado en Derecho

Departamento

DERECHO

Curso académico

2018-19



Análisis sobre el Concierto Económico y el Cupo vasco, de ANA DE PRADO
OCHAGAVÍA

(publicada por la Universidad de La Rioja) se difunde bajo una Licencia Creative
Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported.

Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden solicitarse a los
titulares del copyright.

© El autor, 2019

© Universidad de La Rioja, 2019

publicaciones.unirioja.es

E-mail: publicaciones@unirioja.es

ANÁLISIS SOBRE EL CONCIERTO ECONÓMICO Y EL CUPO VASCO

Autor: Ana de Prado Ochagavía

Tutor: José Ignacio Ruiz de Palacios Villaverde

Curso 2018-2019



**UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA**

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS:.....	3
RESUMEN	4
ABSTRAC	4
PALABRAS CLAVE/ KEY WORDS.....	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	5
2.1 SITUACIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA ANTERIOR AL SISTEMA DE CONCIERTO ECONÓMICO	5
2.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE CONCIERTO ECONÓMICO.....	7
3. ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS MODELOS DE FINANCIACIÓN	9
3.1 PRINCIPIOS QUE RIGEN ESTOS MODELOS	10
4. ANÁLISIS JURÍDICO. MARCO NORMATIVO	14
4.1 CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	14
4.2 ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GERNIKA.....	17
4.3 EL CONCIERTO ECONÓMICO.....	19
4.3.3 ÓRGANOS DEL CONCIERTO.....	22
4.4 LEY DEL CUPO	23
4.5 LEY 27/1983 DE 25 DE NOVIEMBRE, DE RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES COMUNES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y LOS ÓRGANOS FORALES DE SUS TERRITORIOS.....	24
4.6 LA UNIÓN EUROPEA.....	25
4.7 EL BLINDAJE DE LAS NORMAS FORALES.....	28
5. METODOLOGÍA DE DETERMINACIÓN DEL CUPO, ASPECTOS INSTRUMENTALES.....	29
5.1 MODELO DE FINANCIACIÓN DE CONCIERTO ECONÓMICO.....	29
5.2 EL CONCEPTO DE CUPO.....	30
5.3 METODOLOGÍA DETERMINACIÓN DEL CUPO	32
5.3.1 DETERMINACIÓN DEL CUPO.....	34
A) EL CUPO DEL AÑO BASE	35
B) EL CUPO LÍQUIDO DE LOS DEMÁS AÑOS DEL QUINQUENIO, Y LIQUIDACIÓN DEFINITIVA DE LOS CUPOS.....	39
5.4 CRÍTICAS AL CÁLCULO DEL CUPO.....	40
7. CONCLUSIONES	41
8. BIBLIOGRAFÍA	43

LISTA DE ABREVIATURAS:

AGE: Administración General del Estado.

CAR: Comunidad Autónoma de La Rioja.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CCEN: Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa.

CPVA: Comunidad Autónoma del País Vasco.

CE: Constitución Española.

EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco.

LTH: Ley de Territorios Históricos.

JCCMA: Juzgado Contencioso-Administrativo de Madrid.

TH: Territorios Históricos.

UE: Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

FCI: Fondo de Compensación Interterritorial.

CMCE: Comisión Mixta del Concierto Económico.

PEF: Plan Económico Financiero

LOFCA: Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

TC: Tribunal Constitucional.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TSJPV: Tribunal de Justicia del País Vasco.

IS: Impuesto de Sociedades

IRPF: Impuesto de la Renta de las Personas Físicas

ISyD: Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

DA: Disposición adicional.

LO: Ley Orgánica.

LGT: Ley General Tributaria

RESUMEN

En el presente trabajo se analizará el Concierto Económico en el País Vasco, una figura controvertida de financiación que regula las relaciones con el Estado, controvertida tanto por el desconocimiento que rodea esta especialidad, como por la calificación de un sistema privilegiado que realizan algunos detractores. Se comprobará si realmente se cumplen las características que lo definen y en las que se apoyan sus defensores, entre otras, la de ser un régimen histórico, solidario, constitucional, pactado y finalmente, de riesgo unilateral. El Constitucional ya se ha pronunciado favorablemente sobre algunas de estas características, sin embargo, se ha considerado necesario un estudio de todas ellas para que el lector pueda valorar y tener una opinión fundada sobre el tema. Se analizará igualmente la figura del Cupo vasco, un sistema fiscal derivado de la Ley de Concierto y cuya metodología es la causa de mayor controversia en la actualidad.

ABSTRAC

This work will analyze the Economic Agreement in the Basque Country, a controversial figure of financing that regulates relations with the State, controversial both for the lack of knowledge surrounding this specialty, and for the qualification of a privileged system made by some detractors. It will be verified if the characteristics that define it and on which its defenders are supported are met, among others, that of being a historical, solidary, constitutional, agreed and finally, unilateral risk regime. The Constitutional has already pronounced favorably on some of these characteristics, nevertheless a study of all of them has been considered necessary so that the reader can value and have an opinion based on the subject. The figure of the Basque quota will also be analyzed, a fiscal system derived from the Concert Law and whose methodology is the cause of the greatest controversy at present.

PALABRAS CLAVE

Concierto, Cupo, CAPV, Territorios Históricos, sistema de financiación, fuero, solidaridad.

KEY WORDS

Concert, Quota, CAPV, Historical Territories, financing system, statutory, solidarity.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo abordará múltiples ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico, pero en especial dos leyes: la Ley del Concierto y la Ley del Cupo Vasco. Es conocido por todos que el País Vasco disfruta de unas especialidades distintas a la del resto de Comunidades, por lo que el objeto del trabajo será el de tratar de explicar desde los inicios hasta la actualidad vigente cómo ha ido evolucionado la foralidad amparada en los derechos históricos. Nos parece necesario abordar este tema porque fuera del País Vasco no se conoce el sistema foral con el que se coexiste, pero que afecta al conjunto del país por el análisis que se realiza en sede de agravio comparativo.

Comenzaremos por los antecedentes históricos, de suma importancia ya que el Concierto se justifica constitucionalmente en los derechos históricos de los que gozan los Territorios Históricos (Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, en adelante TTHH), posteriormente analizaremos las referencias en el ordenamiento jurídico español para compararlo con el sistema de financiación común; y finalmente la segunda parte del trabajo versará sobre la metodología de obtención del cupo. Para sustentar este trabajo se utilizarán diversos libros, artículos y jurisprudencia sobre el tema, a destacar la antigüedad de los materiales usados por la inquietud de la época en la que esta figura se creó y que suscitó tanto interés, mientras que en los años posteriores apenas ha habido autores que se dediquen a su estudio. Situación que ha cambiado en la actualidad, al reabrirse el debate sobre el sistema y la metodología de su cálculo.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1 SITUACIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA ANTERIOR AL SISTEMA DE CONCIERTO ECONÓMICO

Las tres diputaciones del sistema foral del País Vasco siguen una tradición histórica que se remonta hasta el siglo XIII, por la que regulan las relaciones de orden tributario y financiero con el Estado; unas relaciones especiales agrupadas hoy en torno al instrumento del Concierto Económico con la C.A. del País Vasco. Se puede observar claramente dos etapas:

La primera, entre el 1.200 y 1.876, en el que la foralidad ha ido evolucionando hasta llegar hasta el sistema actual con el que el País Vasco y Navarra conviven. Por ello es importante explicar sucintamente sus orígenes desde los primeros hitos del sistema foral hasta su abolición mediante Ley. En el siglo XII, los tres TTHH, oscilaron entre la influencia de Castilla y Navarra, incorporándose definitivamente al primero de ellos (el Señorío de

Vizcaya en 1.379, Álava en 1.200 y Guipúzcoa en 1.332). El origen de estos Fueros fue consuetudinario, debido a los usos y costumbres repetidos a lo largo del tiempo en una comunidad, complementándose con una autonomía suficiente para poder desarrollar su ordenamiento jurídico y todas sus actividades¹. Por lo que se podrían definir los Fueros, no como una “gratia”, sino como un “ius”². Los tres TTHH disponían de un Fuero propio y distinto (nunca llegaron a constituir una unidad), pero coincidían en su contenido esencial: autonomía administrativa y dos exenciones importantes:

- Fiscales, en materia impositiva. Pagaban sus tributos a su Señor, pero el Fuero marcaba los límites referentes a la cantidad y el modo en el que se cobrarían. Por lo que más que exención, gozaban de singularidades forales.
- Militares, pero de forma limitada. La exención de quintas era únicamente en tiempos de paz³. En tiempos de guerra sus habitantes estaban obligados a prestar su servicio.

Como excepción de la excepción encontramos el “donativo foral” voluntario de los tres Territorios: un pago al Rey en forma de dinero o gastos militares en épocas de necesidad, siempre previo acuerdo de la Junta General.

Para reforzar la idea de “territorio exento”, las aduanas se establecían en el interior, en el “cordón del Ebro”, siendo así un espacio de libre comercio (en 1.841 se produjo el traslado aduanero a la frontera actual).

Las instituciones forales del siglo XIV y que son las precursoras de las actuales son:

- Las Juntas Generales: quienes adoptan las decisiones y gestionan la autonomía en cada TH, sin función legislativa directa, votando los impuestos que les afectasen. Su función más importante era la de otorgar el pase foral a las disposiciones regias (por el que podían vetar aquellas leyes que considerasen contrarias a sus fueros, constituyendo un límite al poder real). Y es que, siguiendo a SARDINA, “el foralismo supone el acatamiento de las normas del órgano o autoridad superior, aunque no siempre el cumplimiento”⁴.

¹ **SARDINA PÁRAMO, J.A.:** *El concepto de Fuero. Un análisis filosófico de la experiencia jurídica.*, Universidad de Santiago de Compostela (1979), pág.240

² **ZAVALA ALCIBAR, F.:** *De los fueros a los estatutos. Los Conciertos económicos*, cit. Sociedad Guipuzcoana de Ediciones y Publicaciones, S.A., San Sebastián (1976), cit. pág.14.

³ **MARICHALAR, A. y MANRIQUE, C.:** *Historia de la legislación y recitaciones del derecho civil de España.* Imprenta Nacional, Madrid (1872), págs. 341, 434 y 557.

⁴ **SARDINA PARAMO,** *op. cit.*, pág. 241.

- Las Diputaciones: las encargadas de ejecutar todas las decisiones de la Junta General.

Pasando por la etapa liberal-abolicionista, a la monarquía absolutista de Fernando VII que los apoyó llegamos a la etapa de las Guerras Carlistas, las cuales tuvieron un gran impacto en el régimen foral. El 29 de agosto de 1839, se firma en Otañe el Convenio-Tratado de Vergara, también conocido popularmente como “Abrazo de Vergara”⁵, entre Carlistas y Liberales, y que supuso el fin de la Primera Guerra Carlista en el norte de España. Así el general isabelino Espartero “recomendó al Gobierno el cumplimiento de su oferta de *comprometerse* formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros”⁶, defendiendo así este sistema. Esto se tradujo en la importante **Ley del 25 de octubre de 1.839**, de confirmación de los Fueros Vascos, aunque con el matiz de que su subsistencia fuera “sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía”, ya que se planteaba el problema de cómo compatibilizar los Fueros con la Constitución vigente.

El 16 de agosto de 1.841, se aprueba la Ley de Modificación de Fueros, conocida como “Ley Paccionada” (un pacto que derivó posteriormente en una ley que afectaría a Navarra únicamente). En su artículo 25 para muchos autores⁷ es en donde se recoge el primer Concierto Económico (*Navarra pagará, además de los impuestos antes expresados, por única contribución directa, la cantidad de 1.800.000 reales anuales. Se abonarán a su Diputación provincial 300.000 reales de los expresados 1.800.000 por gastos de recaudación y quiebra que quedan a su cargo*).

En 1876 se aprueba la **Ley de 21 de julio**, conocida como la Ley Abolitoria, con la que se acaban con las “exenciones” antes mencionadas. El objetivo final de esta ley fue conseguir el principio de unidad constitucional (materializando así la Ley de 1.839), para que así todos los españoles estuvieran en igualdad de obligaciones⁸.

2.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE CONCIERTO ECONÓMICO

La segunda etapa (desde 1.876 a 1.936) es la de los Conciertos Económicos, que se pueden definir como la forma en la que el Gobierno adopta de acuerdo con las diputaciones vascas, para cumplir el deber constitucional impuesto a las provincias por la Ley de 21 de julio de

⁵ Por todos vid. **URQUIJO GOITIA, J.R.**: “Antecedentes del Abrazo de Vergara”, Parlamento Vasco -Vitoria (1990). En **VV.AA.**: *150 años del Convenio de Vergara y de la Ley de 25-X-1839*. Aguirreazkuenaga, J. (Dir.) http://digital.csic.es/bitstream/10261/35992/1/UrquijoGoitia_JR_AntecedentesConvenioBergara.pdf

⁶ **MONREAL ZIA, G Y JIMENO ARANGUREN, J.**: “El Concierto Económico: génesis y evolución histórica” *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia* nº6 (2009), cit. pág. 660.

⁷ **POSTIGO, C.**: *Los Conciertos económicos*, L. Haranburu Editor, San Sebastián (1979). cit. pág.25.

⁸ **POSTIGO**, *op. cit.*, págs. 11 y 12.

1.876⁹ de “pagar en proporción que les corresponda y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignen en los presupuestos generales del Estado” (art. 3 de la referida Ley).¹⁰ Dicha ley constituye el pilar legislativo básico del Sistema de Concierdos, estableciendo la obligación de “contribución” (art. 1), mencionando por primera vez el Cupo en cuanto a los hombres para las quintas del Ejército (art. 2) y estableciendo la obligación de pagar “en la proporción que les corresponda” (arts. 3 y 4).

El Real Decreto de 13 de noviembre de 1.877 establece que, para dar cumplimiento a la Ley de 1.876, el Gobierno oirá de nuevo y por separado a las Diputaciones, a fin de resolver sus reclamaciones convenientemente, y procurando, si es posible, que lo sean de común acuerdo. Tiene un doble significado:

-Poner fin a los Fueros históricos, exigiéndoles auténticos tributos, y no como hasta ahora que los donativos “voluntarios”.

-Introducción gradual de los tributos en estos territorios mediante un modelo económico especial, así como la no recaudación directa de la Hacienda Real, permitiendo la aportación en forma de cupos globales¹¹.

Hoy el Concierto Económico es el instrumento jurídico, gracias al cual se van a ordenar y regular las relaciones tributarias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y otras instituciones enmarcadas en el País Vasco¹², pero en 1.877 tenía otras características (**vid ANEXO I**). Podemos concluir así que el origen legal de este sistema de concierdos se encuentra tanto en n este Real Decreto, como en la Ley de 21 de julio.

El cupo y las amplias facultades económico-administrativas de las Diputaciones son los dos grandes pilares de este sistema¹³. Sin embargo, a pesar de que el Concierto supuso un alto grado de descentralización para estos TTHH, no coartó las atribuciones esenciales de su soberanía para la creación, modificación o supresión de impuestos, o para la inspección de la administración de organismos inferiores¹⁴. Esta descentralización supuso igualmente una

⁹ **PEREZ ARRAIZ, J.:** *El concierto económico. Evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca*, Universidad del País Vasco (1992). Pág. 50.

¹⁰ **POSTIGO, op. cit.**, pág. 39.

¹¹ **MARTINEZ DIEZ, G.:** “Fueros y concierdos económicos”, en *Documentación Administrativa. Presidencia del Gobierno*, núm. 181, Madrid, (1979), cit. pág. 601.

¹² **GARCÍA AÑOVARO, J.:** *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados*, 9 de abril de 1981, pág. 9843

¹³ **POSTIGO, op. cit.**, pág. 23

¹⁴ **VICARIO DE LA PEÑA, N.:** *Los Concierdos Económicos de las Provincias Vascongadas*, cit., págs. 87 y 88.

auténtica autonomía fiscal, ya que así se fijaba una cantidad anual que las Provincias Vascas tendrían que satisfacer al Estado, pero cuya recaudación quedaba en manos de las Diputaciones Forales. (**Vid. ANEXO II** para ver la evolución detallada de los Conciertos Vascos)

Con todo lo expuesto, se puede ver que a pesar de ser una figura que sigue una larga tradición histórica, ha ido evolucionando, ampliando y adquiriendo derechos hasta lograr a ser el sistema de financiación que se conoce actualmente y con el que coexistimos.

3. ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS MODELOS DE FINANCIACIÓN

La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, regula el sistema de financiación de las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía (LOFCA), y que afecta parcialmente a la CAPV dice:

“El sistema de financiación integra la financiación de la totalidad de los servicios traspasados. La financiación de todas estas competencias se realiza a través de los tributos cedidos (capacidad tributaria), de la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y del Fondo de Suficiencia Global. Además, para favorecer la convergencia financiera y económica entre CCAA, la Ley crea dos Fondos de Convergencia Autonómica dotados con recursos adicionales del Estado: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. Las participaciones en estos dos Fondos son percibidas por las CCAA cuando se practica la liquidación correspondiente al año al que se refieren. La liquidación se ha realizado de acuerdo con las reglas contenidas en la Ley, practicándose de forma conjunta en un solo acto para todos los recursos del sistema y para las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica”¹⁵.

De las 17 CCAA, sólo dos (CAPV y Navarra) tienen la consideración de “forales” y por ello gozan de un sistema de Concerto, mientras que las otras 15 CCAA de “régimen general” tienen un modelo de relación con el Estado que les hace depender de él en materia financiera y tributaria. La principal diferencia entre los regímenes se encuentra en el reparto de la recaudación entre las administraciones. A las Haciendas Forales les corresponde el rendimiento de los tributos recaudados en sus TTHH; mientras que a las Administraciones

¹⁵ **VV.AA.**: “Informes sobre la financiación definitiva de las CCAA a través del sistema de financiación”. *Ministerio de Hacienda* (2016) <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidadess%20autonomas2.aspx>

comunes se les asigna un determinado porcentaje de recaudación del IVA, IRPF e II.EE. para así determinar los recursos que en cada ejercicio se les aplicará con este sistema¹⁶.

Financiación de las CC.AA. de régimen común

En millones de euros	Financiación actual por habitante (2015)	Financiación por habitante con cupo	Diferencia en euros por habitante
Madrid	2.308	3.599	+1.291
Baleares	2.553	3.292	+739
Cataluña	2.312	2.815	+503
Valencia	2.178	2.273	+95
Asturias	2.468	2.461	-7
Aragón	2.480	2.386	-94
Cantabria	2.906	2.612	-294
Murcia	2.236	1.898	-338
Castilla y León	2.515	2.157	-358
Andalucía	2.272	1.872	-400
Galicia	2.462	1.988	-474
Castilla-La Mancha	2.362	1.848	-514
La Rioja	2.844	2.314	-530
Extremadura	2.693	1.689	-1.004
Canarias	2.422	451	-1.971
TOTAL/MEDIA	2.354	2.354	

ABC Fuente: Fedea y CSIC

17

3.1 PRINCIPIOS QUE RIGEN ESTOS MODELOS

La Constitución de 1978 (CE, en adelante) en su art. 2, se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, asentando así una ordenación territorial nueva y sirviendo para desarrollar el Título VII CE, *de la organización territorial del Estado*. “La autonomía es una nueva forma de división de poderes que supera en parte el principio de división funcional para manifestarse como un nuevo principio de división territorial del poder”¹⁸, alterando así el ámbito financiero y la producción normativa. Mediante esta descentralización las CCAA podrán autogestionarse conforme sus necesidades y diferencias con los recursos públicos que el Estado ofrece. El sistema de financiación (arts. 156 a 158 CE) de las CCAA se realizará mediante ley orgánica, reconociendo las especialidades de los TTHH que nos ocupan y rigiéndose bajo los siguientes principios:

¹⁶ MANZANO MOZO, J.A.: “Análisis del cupo vasco y de la aportación navarra acordados en 2017”. *Papeles a discusión* (1/2018), cit. pág. 27.

¹⁷ Diario ABC (10/05/2019), Fuente FEDEA y CSIC.

¹⁸ VV.AA., ALZAGA VILAAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1979. Tomo XI* Editorial EDERSA (2006). cit., pág. 234.

- **Principio de solidaridad:** en todos los niveles de la Hacienda, es atendido como un valor (fundamento político) que sirve de cimiento para todo el sistema jurídico y bajo el cual las comunidades deberán actuar interterritorialmente. El Estado deberá garantizarlo, velando por un equilibrio económico entre las diferentes partes del territorio, además de recalcar que “las diferencias entre los diferentes estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales” (art. 138, vinculado con los arts. 40.1 y 131.1 CE). Esta descentralización se traduce en un fraccionamiento vertical del poder, repartiéndose entre éste y las CCAA comunes, mientras que en el sistema que se analizará de Concierto, se podrá ver que se jactan de mantener una relación horizontal con el Estado, nunca de subordinación sino de igualdad. Hay autores, como el profesor LASARTE, que afirman que para que el régimen de concierto no suponga un atentado a la solidaridad y a todos los principios constitucionales, es necesario que la aprobación y el régimen de los conciertos no escape al poder legislativo¹⁹. Este principio es un concepto amplio: en la CE se define como “solidaridad” mientras que la LOFCA se encuentra definido como “coordinación”; sin embargo, su finalidad es la misma, intentando ser eficiente y equilibrado en todos los niveles de la Hacienda.

Así, el Estado se ordena jurídicamente mediante un fraccionamiento vertical del poder, repartiéndose entre éste y las CCAA comunes, mientras que en el sistema que analizaremos de Concierto se jactan de mantener una relación horizontal con el Estado, nunca de subordinación, sino de igualdad.

En el art. 158 CE se determinan los mecanismos de distribución de las CCAA por la que se hace efectivo este principio, financiando inversiones que posibiliten la corrección de los desequilibrios interterritoriales mediante la actividad pública del ingreso y gasto. En las STC 76/1986 y 183/1988²⁰, FJ V, disponen que “las transferencias del FCI tienen un carácter de carga general del Estado al servicio del principio de solidaridad. Por lo tanto, dice: su finalidad será la de corregir posibles desequilibrios territoriales, siendo recursos condicionados al igual que las asignaciones de nivelación, por lo que la Ley impone a las CCAA la obligación de dar cuenta del destino de los recursos recibidos con cargo al fondo, así como el Estado de realización de los proyectos que con cargo al mismo estén en curso de

¹⁹ **LASARTE ALVAREZ, J.:** “La financiación de las Comunidades Autónomas”, *Revista de estudios regionales* nº 181 (1979). Pág. 438.

²⁰ STC, de 9 de junio de 1986. Pte. Don Miguel Rodríguez-Piñero. Recursos de inconstitucionalidad acumulados nº 666/1983 y 189/1986, contra las Leyes del Parlamento Vasco de 1983 y STC, de 13 de octubre de 1988. Pte. Don Luis López Guerra. Recurso de inconstitucionalidad nº490/198S4.

ejecución”. El Concierto como veremos se financia a través del gasto, y no del ingreso como el resto de comunidades.

- Los dos pilares constitucionales básicos que inspiran el modelo de financiación de estas CCAA son, por una parte, la solidaridad interterritorial ya vista, y por otra, **la autonomía financiera** para el desarrollo y ejecución de las competencias. “Tal es su importancia que puede afirmarse que sin autonomía financiera no hay autonomía política y sin solidaridad interterritorial no es viable el Estado Autnómico”²¹. Principio recogido en el art. 156.1 CE, que supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones (así se garantiza que las CCAA puedan ejercer efectivamente su derecho a la autonomía en su propio territorio). Tal autonomía no se configura en la CE en términos absolutos, dice la STC 179/1987, de 12 de diciembre²², sino que “se ve sometida a límites derivados de los principios que el art. 156.1 CE proclama (solidaridad y coordinación con la hacienda estatal)”.

- **Principio de coordinación, en concreto entre la Hacienda estatal con la vasca:** para hacer efectivo este principio se creó la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa (CCEN), encargada de la adecuación de la normativa tributaria. La relación institucional entre ambas haciendas es de coordinación y no de subordinación, moviéndose en el marco de la igualdad entre intereses desiguales sobre los que habrá que hacer un equilibrio en el reparto. El art. 2.1 c) LOFCA concibe el principio de solidaridad como una manifestación específica del principio de coordinación. Estos dos principios, diferentes pero indivisibles, actúan como límite a la autonomía financiera de las CCAA.

Con la STC 18/1.982²³ se deduce que con la genérica referencia al principio de solidaridad, basta para fundar el deber de coordinación de las CCAA abogando por estos principios que irradian todo el texto constitucional: “no es menester justificar en preceptos concretos”, ya que “se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la CE, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación (arts. 103.1 y 152)”.

²¹ En **VV.AA.** “Comentarios...” *op. cit.*, pág. 549.

²² Sentencia del TC por conflicto positivo de competencia nº 406/1984. Pte. Don Luis López Guerra. FJ. 2.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional (TC en adelante) 18/1982, de 4 de mayo. Conflicto de competencia nº220 y 230/1981. Pte: Don Ángel Escudero del Corral. FJ. 14

Analizando la citada LOFCA, se cita en su disposición adicional 1ª que “el sistema foral tradicional de concierto económico se aplicará en la CAPV de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía”, teniendo como amparo la Disp. Adic. 1ª CE. Se observa que la LOFCA, a diferencia del sistema de Concierto que se basa en una autonomía de ingresos, proclama una autonomía de gasto.

¿Y si se llegase a plantear la **generalización del sistema foral**? Se podría pensar que extrapolar un sistema como el que se está analizando podría ser la solución, pero la realidad es que las CCAA que más ganarían con este cambio serían las más ricas.²⁴ En estudios realizados por FEDEA²⁵ se demuestra que “un cupo generalizado triplicaría la desigualdad entre comunidades”²⁶. Si en efecto, ya nos resulta difícil considerar si es un sistema justo (o solidario) en relación con el resto de las CCAA, ¿lo más racional sería extender un sistema controvertido? Lo más probable sería que ninguna comunidad estuviera conforme con el reparto, exigiendo más, puesto que cada comunidad únicamente velaría por sus intereses, y se ampararían en múltiples justificaciones, como pueden ser los motivos históricos (actualmente usados por la CAPV en defensa de su sistema). Esto ocasionaría una pérdida de la visión global para con el interés de la nación (tal y como ahora se protege amparándose en el principio de unidad del art. 2 CE). Es más, FEDEA²⁷ asegura que “esta situación aumentaría significativamente la percepción de riesgo del Tesoro Público por parte de los mercados financieros, con el consiguiente aumento de la prima de riesgo de España”, empeorando así la percepción de los inversores internacionales.

Como VICENTE-ARCHE afirma²⁸, no existe una Hacienda autonómica, sino que hay cuatro: la de los TT.HH. y de las instituciones comunes. ¿Sería razonable que al extrapolar este sistema se crearan diecisiete Administraciones tributarias diferentes? Cada una con una jurisdicción distinta, lo que generará una escasez de información y coordinación entre las diferentes Haciendas, y propiciando así en el fraude fiscal. Para hacer hincapié en ello se resalta la ST nº88/18, de 12 de julio 2018, en la que se refleja que el derecho a la información

²⁴ **ZUBIRI ORIA, I. y VALLEJO ESCUDERO, M.:** *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*. Fundación BBVA, Madrid (1995), cit. pág. 88

²⁵ **DE LA FUENTE, A.:** “Sobre la generalización del sistema de concierto” *FEDEA Policy Papers* (208/02), (*FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)*) (2002), tablas pág. 5 y ss.

²⁶ Las CCAA que más recibirían son Madrid (aumentado su financiación en un 54,8%), Baleares (31,4%), Cataluña (21,4%) y Valencia (4%). Mientras que las CCAA que más perderían serían Extremadura (42,7% menos de sus recursos), La Rioja (-22,5%), Castilla-La Mancha (-21,8%), Galicia (-20,1%), Aragón (-4%) y Asturias (-0,3%)

²⁷ **DE LA FUENTE,** Sobre la generalización... op. cit. pág. 2.

²⁸ **VICENTE-ARCHE, V.:** *El Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas. El Tribunal de Cuentas en España*. Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales (1982), pág. 597.

pública en la CAPV en torno al sistema de financiación autonómica y sistema de cupos brilla por su ausencia, con una total falta de transparencia por parte de la Administración vasca hacia los particulares²⁹, a pesar de que la regulación de estos regímenes especiales deberá ser “completamente transparente, incluyéndose todos los detalles relevantes en la ley correspondiente y no en acuerdos bilaterales de difícil acceso para terceros”³⁰. Por lo que vemos que una exportación del sistema de concierto no resolvería el problema del resto de las 15 CCAA de régimen común de padecer un sistema de financiación deficiente y que no está cumpliendo los objetivos previstos. Es más, existen dos antecedentes que ratifican la negativa de la exportación: en 1980 se propuso un modelo de Concierto Económico para Cataluña y fue rechazada la oferta; y en el 2000 se preguntó a los Consejeros de Hacienda si consideraban que debía extenderse este sistema y la respuesta fue unánime en su negativa, “ninguna manifestó que deseaba cambiar su modelo por uno de Cupo”³¹.

4. ANÁLISIS JURÍDICO. MARCO NORMATIVO

La figura del Concierto Económico vasco es un instrumento esencial, puesto que regula las relaciones entre el Estado central y las instituciones de la CAPV, así, se intentará ver el encaje en el ordenamiento jurídico a través de las siguientes normas jurídicas:

4.1 CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Disposición adicional 1ª CE: es el elemento fundamental del marco jurídico-positivo del Concierto Económico, en virtud del cual se amparan y respetan los derechos históricos de los territorios forales, a la vez que se ordena la actualización general de dicho régimen foral en el marco de la propia Constitución (CE en adelante) y del Estatuto de Autonomía.

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.

Con este precepto adicional fue difícil conseguir el consenso parlamentario, y que no existiera un antecedente histórico ni en España ni en el derecho comparado no ayudó.

²⁹ Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº7 de Madrid, Magistrada Dña. Ana Mª Jimena Calleja. ST en relación con la Resolución de 15 de septiembre de 2017 de Reclamación presentada al amparo del art. 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

³⁰ **VV.AA.:** “Informe 2017...” op cit. pág. 80.

³¹ **URIARTE SANTAMARINA, P.L.:** *139 Preguntas sobre un Concierto con 139 años de vida*. Gurea Kontzertua (2017), pág. 69.

No se ha llegado a una conclusión, sin embargo, PORRES AZKONA recoge un punto de coincidencia, y es que esta disp. adic. habilita un régimen jurídico-político singular y específico a partir del reconocimiento de un hecho diferencial no creado por la CE.³² En la CAPV se podría decir que “los hechos diferenciales son: los territorios históricos, la lengua, el derecho civil foral, la policía propia y el sistema de concierto fiscal”.³³ Esta norma jurídica vinculante y con efectividad directa, colocada de forma adicional en el texto constitucional consagró el respeto y amparo de los derechos históricos de los territorios forales, garantizando esta “*foralidad*” y recuperando las competencias anudadas a estos derechos históricos, y al constitucionalizarse, se abre la vía para que así Guipúzcoa y Vizcaya pudieran recuperar el sistema de Concierto, el cuál fue anulado en 1937 como consecuencia de la entrada de Franco en el poder³⁴.

Se podría calificar esta disposición como³⁵:

- Novedosa, puesto que la constitucionalización de los derechos históricos dentro de nuestro ordenamiento jurídico, incluso en el ámbito del derecho comparado, es inusual. Así, actúa como receptora e integradora de los derechos históricos y de los Fueros en la Constitución.
- Y a su vez como *ambigua y críptica*, puesto que está redactada con una clara economicidad, pero que encierra una norma jurídica de gran valor tanto jurídico como político-constitucional.

RAZQUIN LIZARRAGA divide en tres etapas la doctrina del TC sobre los derechos históricos de los territorios forales, puesto que no siguió una línea argumental única y fue variando a lo largo del tiempo³⁶:

1. Una primera etapa (1.980-1.987): es una fase inicial donde el TC a veces hasta se contradice, desconociendo el hecho diferencial de los derechos históricos, negando un contenido sustancial y material propio a estos derechos.
2. Una segunda etapa (1.988): un año complejo para el TC, que asienta una doctrina general sobre esta disposición adicional primera, rompiendo así con la fase anterior,

³² **PORRES AZKONA, J.:** *Política y derecho. Los derechos históricos vascos.* Instituto vasco de Administración Pública (1992) cit., págs. 114 y 115.

³³ **REBOLLO, DELGADO, L.:** *España y su organización territorial: Antecedentes, surgimiento, evolución, problemas y propuestas. Capítulo sobre hechos diferenciales, derechos históricos e igualdad.* Dykinson, S.L. (2018). Pág. 179.

³⁴ En **VV.AA.: DE LA HUCHA CELADOR, F.; LÓPEZ LÓPEZ, H.; MARTINEZ CABALLERO, R e IBÁLEZ GARCÍA, R.:** *Las haciendas forales.* Monografías Práctium fiscal, Thomson Reuters Aranzadi (Navarra) (2015), cit. pág. 34.

³⁵ **RAZQUIN LIZARRAGA, J.A.:** “La doctrina constitucional sobre los derechos históricos de los territorios forales: de la negación al reconocimiento”. *Revista de Administración Pública* nº 124 (1991), cit. pág. 263.

³⁶ *Ibidem*, pág. 264.

y otorgando un significado material y efectivo de los regímenes forales por la CE. Así, se avanza en la comprensión constitucional de esta disposición.

3. La última etapa, iniciada en 1.989: parte de la segunda etapa, con una doctrina general sobre estos derechos históricos, e intenta aplicarla en el ámbito competencial. Reconoce, por tanto, el contenido material de los regímenes forales en esta área de las competencias.

En varias sentencias del TC³⁷ se señala que esta disp. adic. posibilita la integración y actualización en el ordenamiento jurídico posterior a la CE, con los límites que ella misma establece, de ciertas especialidades o peculiaridades, fundamentalmente jurídicas, que en la historia singularizaron a ciertas partes de nuestro territorio nacional como el País Vasco.

El TC manifestaba que tal Disp. garantizaría la existencia de un régimen foral propio de cada territorio, pero no todos y cada uno de los derechos que históricamente hubieran integrado la foralidad. La actualización de tal régimen debería llevarse a cabo dentro del marco de la CE y de los Estatutos de Autonomía.

Uno de los mayores problemas con esta disposición ha sido la correcta interpretación y delimitación del concepto de “derechos históricos”.

La STC 11/1984³⁸, establecía que mientras que los territorios forales son titulares de derechos históricos, la delimitación de las competencias que pudiesen tener como tales podría exigir una investigación histórica; pero respecto de las competencias de las CCAA, serán las que éstas, dentro del marco establecido por la CE, hubiesen asumido mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía. La STC 123/1984³⁹, moduló esta interpretación, señalando que los derechos históricos de las CCAA y Territorios forales no se pueden considerar como título autónomo del que se puedan deducir específicas competencias. No obstante, poco después, en STC 104/1990, de 20 de septiembre, se vuelve a la primera tesis, sosteniendo que el concepto de derecho histórico apela a un cierto contenido competencial que se ejercería, de forma continuada, por la institución foral y que sería reconocido por el Estado. En definitiva, el derecho histórico se traduciría en un “título competencial”⁴⁰. El principio de autogobierno foral es reflejado por esta disposición, frente al principio de unidad del art. 2 CE. Así, hay que delimitar el alcance y contenido del régimen foral bajo un

³⁷ FJ 4º de la STC 11/1984, de 2 de febrero y FJ 3º de la STC 123/1.984, de 18 de diciembre.

³⁸ FJ 4º, segundo párrafo.

³⁹ FJ 3º, segundo párrafo.

⁴⁰ **SANCHEZ NAVARRO, A. y FERNANDEZ RIVEIRA, R.M.**: “Sinopsis DA 1ª CE” Congreso de los Diputados, Madrid. (2003, actualización en 2016).

criterio de armonización e integración entre el Fuero y la CE: el régimen foral se respeta dentro del marco de la CE como una sujeción “principal” a ésta, sin que esté sujeto a toda la CE⁴¹.

En cuanto a la “**actualización del régimen foral**” como una garantía constitucional, tanto doctrina como jurisprudencia se han pronunciado en varias ocasiones sobre esta actualización: SSTC 123/1.984, de 18 de diciembre; 98/1.985, de 29 de julio; 76/1.988, de 26 de abril; 88/1.993, de 12 de marzo; 159/1.993, de 6 de mayo. Respecto a este tema, la *Propuesta de un nuevo Estatuto político para Euskadi* (denominado como “*Plan Ibarretxe*”) tuvo una gran repercusión, y se debatía sobre la actualización del régimen foral, sin embargo, quedó en nada hasta la actualidad, que se está estudiando una nueva propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía (“Plan Urkullu”).

Disposición derogatoria, apartado 2 CE: con la correspondiente actualización de la CE y los Estatutos de Autonomía se derogan definitivamente las citadas Leyes de 1839 y de 1876 en lo que afecte a los TT.HH.

4.2 ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GERNIKA

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (en adelante, EAPV)⁴² que recoge las competencias sobre el gasto de la CAPV, pero sin diseñar una distribución precisa entre qué parte se sumen por el Gobierno vasco y cuáles por las Diputaciones Forales (de esto se encargará la Ley de Territorios Históricos como se dirá) En cuanto a los ingresos, el Estatuto transfiere la mayoría a los TTHH, reservando al Gobierno vasco la potestad de establecer impuestos propios y los recargos previstos por la LOFCA⁴³ Destacar que en dicho Estatuto se establece la oficialidad del euskera (con base a la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del uso del euskera), y así se destaca otra especialidad con la que cuentan, la de su propio lenguaje en la promulgación de las leyes, que se deberán encontrar traducidas al euskera y al castellano.

En este estatuto se fijan las relaciones financieras entre la CAPV y el Estado central, las cuales se regirán mediante el sistema de Concierto. Su desarrollo se encargará a una posterior ley. Los referidos derechos históricos dan cobertura formal a la asunción de competencias del estatuto, reafirmandose así en su articulado (art. 1 sobre la nacionalidad

⁴¹ **BARTOLOMÉ CLAVERO, S.:** *Del principio de salvedad del derecho histórico vasco*, en *Primer Congreso de Derecho Vasco: la actualización del Derecho Civil*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati (1983), págs. 17 y ss.

⁴² BOE nº. 306, de 22 de diciembre de 1979.

⁴³ **ZUBIRI ORIA y VALLEJO ESCUDERO,** *op. cit.* págs. 10 a 12.

del Pueblo Vasco, art. 10.5 sobre el Derecho Civil, foral y especial de los TTHH amparado en el art. 149.1, 8ª CE, arts. 16 y 17 sobre la competencia en enseñanza y policía autónoma en base a la DA 1ª CE). En el Título III, *Hacienda y Patrimonio* se consagra una Hacienda autónoma para el País Vasco (art. 40), dispone las relaciones tributarias entre la Administración General del Estado (AGE en adelante) y la CAPV *mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenio* (art. 41). Cabe destacar que el EAPV se refiere a la determinación del Cupo, y no así a la aprobación y regulación del Concierto económico en sí mismo.

El art. 41.2 EAPV es el que regula el régimen del Concierto:

- Las Instituciones de los TTHH, dentro de su territorio mantendrán el régimen tributario atendiendo a la estructura general impositiva del Estado. El Concierto se aprobará por Ley.
- La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de los impuestos (excepto los de Renta de Aduanas y los recaudados por Monopolios Fiscales) se hará dentro de cada TTHH por las Diputaciones Forales.
- *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.* El concepto de cupo ha evolucionado, antes eran los ingresos recaudados de la Hacienda vasca; mientras que ahora se establece en base a los gastos del Estado en competencias no asumidas. A su vez, destacar que el Estado no lo impone, sino que es paccionado, al negociarse entre las dos partes la metodología para su cálculo y lograr hacer eficaz el principio de solidaridad entre las autonomías. Más tarde desarrollaremos con exhaustividad la figura del cupo.
- Para la determinación y señalamiento de los cupos de cada TH, se constituirá una Comisión Mixta.
- Este régimen de Concierdos se aplicará conforme al principio de solidaridad (arts. 138 y 156 CE).

Como sostienen CORCUERA y GARCÍA HERRERA, de todas las competencias recogidas en el Estatuto, «la del Concierto es la de mayor trascendencia. Gracias a la sobrefinanciación que permite, los órganos comunes de la Comunidad tienen mucha más disponibilidad de recursos que las otras Comunidades Autónomas a la hora de realizar sus políticas

ordinarias»⁴⁴. Conforme al art. 37, la autonomía foral de la CAPV se traduce en la capacidad de auto normativa (STC 76/1988, de 26 de abril⁴⁵) de los órganos forales de los TH, que se regirán por un régimen jurídico privativo cada uno de ellos.

4.3 EL CONCIERTO ECONÓMICO

Las relaciones financieras entre el Estado y la CAPV esbozadas en el Estatuto se desarrollan en la Ley del Concierto Económico, aprobada en 1981 y actualizada en 2002⁴⁶. Con las facultades que el sistema de Concierto Económico reconoce, el País Vasco recauda los impuestos que pagan los ciudadanos de los TH para hacer frente a los gastos necesarios para la prestación de los servicios públicos que reciben. Estos Territorios a través de las Juntas Generales deciden los impuestos, así como la cuantía de los mismos que los ciudadanos pagarán. Y serán las Diputaciones Forales quienes los gestionen y recauden.⁴⁷ Mediante esta negociación en 1981 se añadió la dimensión “financiera” a la tributaria que definía el Estatuto, ya que primeramente el Estado únicamente pensaba incluir los principios generales y las cuestiones de naturaleza tributaria. Gracias a ello, se incorporó a aquel Concierto una nueva metodología de cálculo de Cupo.⁴⁸

Este Concierto tiene naturaleza pactista, estando todas las renovaciones del Concierto Económico rodeadas de importantes negociaciones políticas. La **Ley 12/1981**, de 13 de mayo⁴⁹, por el que se aprueba el primer Concierto Económico con la CAPV fue el precedente de la actual ley, y tuvo una duración limitada hasta el 31 de diciembre del 2001, llegándose a modificaren cinco ocasiones para actualizar, adaptar y modificar el Concierto en cada momento. En la actualidad rige la **Ley 12/2002**, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco⁵⁰ (modificada en 2007, 2014 y 2017). La **Ley 10/2017**⁵¹ es la redacción que rige en la actualidad, denominándose

⁴⁴ **CORCUERA ATIENZA, J. y GARCÍA HERRERA, M.A.:** *La constitucionalización de los Derechos Históricos. Fueros y autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (2002), cit. pág. 34.

⁴⁵ BOE-T-1998-12887. Recurso de inconstitucional nº 119/1984. Pte. Don Luis López Guerra. FJ V, párrafo segundo.

⁴⁶ **ZUBIRI ORIA, I. y VALLEJO ESCUDERO, M.:** *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*. Fundación BBVA (1995), págs.12-13.

⁴⁷ **BASAGUREN LÓPEZ, A.:** “El concierto económico y la financiación de la comunidad autónoma del País Vasco, entre mito y realidad”, En **VV.AA.:** *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad* (coord. por M. A. García Herrera, J. M^a Vidal Beltrán; J. Sevilla (pr.), Vol. 1, (2005). Pág. 11.

⁴⁸ **URIARTE SANTMARINA,** *op*, cit. pág. 19.

⁴⁹ BOE nº 12, de 28 de mayo de 1981.

⁵⁰ BOE nº. 124, de 24 de mayo de 2002.

⁵¹ BOE nº. 316, de 29 de diciembre de 2017. Ley 10/2017, de 28 de diciembre, 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.

como ley paccionada. Respecto a su tramitación parlamentaria, destacar algunas particularidades:

- Su contenido es fruto de la negociación entre las CAPV y la AGE.
- Se reviste en forma de ley, con articulado único (en el Anejo de la Ley). A partir de 1981 el Concierto se aprobará por Ley y no así por Decreto como hasta entonces.
- Se suele hacer mediante lectura única, pronunciándose el Pleno de cada Cámara. Así, sólo se podrá aceptar o rechazar en bloque, sin poderse introducir ninguna modificación por las Cortes.

Los principios que rigen este concierto son:

-Tributarios (art. 2): principio de solidaridad, atención a la estructura general impositiva del Estado, coordinación, armonización fiscal y colaboración con la AGE, y sostenimiento a los Tratados internacionales firmados y adheridos por el Estado.

-Financieros (art. 48): autonomía fiscal y financiera de la CAPV, respeto a la solidaridad, coordinación y colaboración en la estabilidad presupuestaria, contribución de la CAPV a las cargas no asumidas del Estado (pago del cupo).

-De reparto competencial (arts. 1.3, 2.1 y 5): así la CAPV se asegura un sistema tributario completo, a excepción de las que competen exclusivamente al Estado. Para el ejercicio de las competencias de las Instituciones de los TTHH, se les reconoce las mismas capacidades de actuación que las de la Hacienda Pública.

En cuanto a las **relaciones tributarias**, la distribución competencial en materia de tributos se regula en los arts. 1-47 ter. Las normas de este Concierto se regirán conforme la Ley General Tributaria (LGT) para la interpretación de las normas tributarias, además de la necesaria armonización fiscal (art. 2 y 3). La CAPV regula 11 de los 23 impuestos del sistema tributario español. 11 de ellos son normativa autónoma y 12 se rigen por la normativa estatal, aunque con libertad en los elementos de forma. Como clasificación, se puede hacer una distinción entre:

Los **tributos concertados de normativa autónoma**: aquellos en relación con los que los TH cuentan con capacidad normativa propia para configurar los elementos principales que determinan la carga tributaria que se deriva de ellos. La regla general es la capacidad normativa plena para regular los conceptos tributarios, siempre con algunas limitaciones para configurar los elementos impositivos. Así, son la totalidad de los *tributos de imposición directa* (excepto el Impuesto sobre la Renta de No Residentes (IRNR), el Impuesto sobre los Depósitos en Entidades de Crédito, el Impuesto sobre la Extracción de Gas, Petróleo y

Condensados y los tres impuestos que gravan determinadas actividades del sector eléctrico: el Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica, el Impuesto sobre la Producción de Combustible Nuclear Gastado y Residuos resultantes de la Generación de Energía Nucleoeléctrica y el Impuesto sobre el Almacenamiento de Combustible Nuclear Gastado y Residuos Radiactivos en Instalaciones Centralizadas), la *tributación local*, y alguna de las figuras de la *imposición indirecta* (el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, ITPyAJD). A pesar de que podrían existir impuestos vascos aprobados por el Parlamento Vasco, solamente se llegó a establecer un Recargo sobre el Impuestos de la Renta en 1983⁵².

-Los tributos concertados de normativa común: en la que existe una ausencia de capacidad normativa por parte de la CAPV.

(Vid ANEXO III para ver detalladamente en cuadros los tributos concertados, con los puntos de conexión, normativa de inspección y de exacción aplicables en cada uno de estos tributos).

Respecto al modelo de reparto de las competencias, tendrá como referencia los criterios de residencia habitual y domicilio fiscal. Al coexistir varias administraciones tributarias en el territorio español, el Concierto Económico contiene criterios específicos, de volumen y localización de operaciones, necesarios para poder realizar el reparto de la carga tributaria que deba imputarse a cada administración.

En el ISyD y en el IVA, se distribuirá la carga tributaria mediante la cuantificación del volumen de operaciones realizado en el territorio de cada una de las administraciones. El Concierto define volumen de operaciones como: “el importe de las contraprestaciones, excluido el IVA y el recargo de equivalencia, en su caso, obtenido por el sujeto pasivo en las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas en su actividad”.

En la Disp. Adic. Segunda de la Ley 12/2002 del Concierto, se señala que serán las dos Administraciones (AGE y CAPV) quienes se encargarán de común acuerdo de adaptar el régimen del Concierto a las modificaciones que pueda haber en el ordenamiento jurídico tributario general que les afectase. Así se aseguran que este régimen se adapta al contexto actual y a la estructura impositiva vigente (ajustándose así a la Disp. Adic. 1ª CE que exige su actualización y a la regla de armonización exigida a los TTHH).

⁵² URIARTE SANTMARINA, *op. cit.* pág. 21.

4.3.3 ÓRGANOS DEL CONCIERTO

En el capítulo II de la Ley 12/2002, *De las Comisiones y Junta Arbitral del Concierto Económico*, se regulan los órganos encargados de resolver las cuestiones sobre la aplicación del propio concierto.

1. COMISIÓN MIXTA DEL CONCIERTO ECONÓMICO

Esta figura se encontraba ausente en la regulación de 1981, se denominaba como “Comisión Mixta del Cupo”, en lugar de referirse al Concierto Económico. Se constituirá por 12 miembros: un representante de cada Diputación Foral, y otros tantos del Gobierno Vasco, y de otra, por un número igual de representantes de la AGE. Es el máximo órgano de relación entre la AGE y la Administración vasca. La adopción de los acuerdos deberá ser por unanimidad de todos sus miembros, tienen como funciones acordar: las modificaciones del Concierto, los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria, la metodología para el señalamiento del cupo en cada quinquenio, todo lo relativo a la Junta Arbitral, y todos aquellos acuerdos que en materia tributaria y financiera resulten necesarios en cada momento para la correcta aplicación y desarrollo de lo previsto en el Concierto.

2. COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN NORMATIVA

Esta otra comisión cuenta con cuatro representantes de la AGE, y otros cuatro representantes de la CAPV, tres de los cuales lo serán a propuesta de cada una de las respectivas Diputaciones Forales. Es el órgano encargado de resolver las cuestiones sobre la aplicación y ejecución del Concierto, principalmente dirigidas a dotar de efectividad el principio de colaboración (art. 4). Siendo un órgano de naturaleza más técnica que la Comisión Mixta. Sus funciones vienen reguladas en el art. 64.

3. JUNTA ARBITRAL DEL CONCIERTO ECONÓMICO

Finalmente, este órgano es el encargado de resolver los conflictos entre las administraciones en relación con la aplicación del Concierto: tanto por cuestiones de competencia, como por la aplicación de las disposiciones del concierto a relaciones tributarias específicas o individuales. La Junta Arbitral está integrada por tres miembros nombrados por el Ministro de Hacienda, siendo designados expertos de reconocido prestigio con más de quince años en el ejercicio profesional en materia tributaria o hacendística. Estos árbitros lo serán por un período de seis años y resolverán conforme a derecho, bajo los principios de economía, celeridad y eficacia. Plantear el conflicto de competencias ante la Junta Arbitral provocará

la suspensión de las actuaciones administrativas, y hasta que se resuelva, la Administración que viniera gravando a los contribuyentes en dicha cuestión continuará sometiéndolos a su competencia hasta el acuerdo de la Junta Arbitral. Dichos acuerdos serán únicamente susceptibles de recurso en vía contencioso-administrativa ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo (TS). Su procedimiento se ha desarrollado mediante la aprobación de su reglamento contenido en el Real Decreto 1760/2.007⁵³, destacando entre sus funciones⁵⁴⁵⁵: resolver los conflictos entre las distintas administraciones sobre los tributos concertados y la determinación de la proporción correspondiente a cada Administración en los supuestos de tributación conjunta por el IS o por el IVA, conflictos derivados de la interpretación y aplicación del Concierto sobre casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales, finalmente la de resolver las discrepancias que puedan producirse respecto a la domiciliación de los contribuyentes.

4.4 LEY DEL CUPO

Ley 11/2.007, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, ambos inclusive.⁵⁶ Dicha metodología del cupo ya se refiere en el art. 50 de la Ley 12/2.002; art. 41.2 e) del EAPV. En apartados posteriores se desarrollará en profundidad sobre la figura del cupo, y concretamente sobre de la metodología de determinación del cupo vasco. Tanto la metodología como la ley aprobada recientemente se han criticado abiertamente por la falta de transparencia y por la disparidad de números que aporta la propia CAPV con respecto los del Estado. DE LA FUENTE⁵⁷ “descalifica desde el punto de vista técnico la nueva Ley del Cupo Vasco para este período tras el pacto con el PNV. Considera que las diputaciones vascas deberían pagar mucho más al Estado. Sólo siguiendo los propios cálculos del

⁵³ BOE nº 14, de 16 de enero de 2008.

⁵⁴ STS 275/2019, de 31 de enero. Recurso planteado por la AEAT ante la Junta Arbitral del Convenio Económico con la C.A. de Navarra ante un conflicto de competencias frente a la Hacienda Foral cuya finalidad era “determinar el porcentaje de volumen de las operaciones realizadas por la empresa en territorio foral y en territorio común, conforme a los arts. 21.a) 4º y 33.6 a) del Convenio Económico, en la interpretación dada por la STS de 13 de abril de 2011”.

⁵⁵ STS 1396/2018, de 16 de abril de 2018, por el que Energizer Trading Limited planteó ante la Junta Arbitral del Concierto con la CAPV un conflicto frente a la AEAT y frente a la Diputación Foral de Álava para “obtener un pronunciamiento sobre los puntos de conexión aplicables a las operaciones que realiza y, en consecuencia, determine qué órgano es el competente para efectuar las correspondientes devoluciones de IVA solicitadas y, en su caso, qué proporción resulta aplicable a cada Administración y, a su vez, qué órgano es competente para llevar a cabo cualquier actuación de inspección, comprobación e investigación”.

⁵⁶ BOE nº. 316, de 29 de diciembre de 2017.

⁵⁷ Palabras de **DE LA FUENTE, Á**, extraído del artículo de **SEGOVIA, C.** (“La cifra del Cupo vasco es arte de magia”) (23/11/2017) del periódico El Mundo. Periódico El Mundo (consultado mayo 2019).

(<https://www.elmundo.es/espana/2017/11/23/5a15ebebca4741ef0f8b4641.html>)

Gobierno, más del doble. También critica la falta de consistencia de los números que figuran en la norma, porque aparecen “mágicamente”. Esta ley, al igual que las anteriores, infravalora lo que las diputaciones vascas tendrían que pagar al Estado y por lo tanto perpetúa el perjuicio al Estado”. Estas duras declaraciones corroboran tanto el oscurantismo practicado por la administración vasca⁵⁸ en cuanto a las cifras reales, como la pasividad continua del Estado central en pos de recibir el apoyo del PNV, y todo ello traducido en forma de Ley.

4.5 LEY 27/1983 DE 25 DE NOVIEMBRE, DE RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES COMUNES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y LOS ÓRGANOS FORALES DE SUS TERRITORIOS

A pesar de que el EAPV y la Ley del Concierto ordenan los flujos financieros de ingresos y gastos entre la CAPV y la AGE, no diseñan completamente las competencias de cada institución dentro de la CAPV (gobierno de la Comunidad, gobiernos de los TH, Diputaciones Forales, Juntas Generales...), la cual ha llegado a crear una estructura interna de “índole federal”⁵⁹ que se regirá por la presente Ley de Territorios Históricos (LTH)⁶⁰ aprobada en 1983⁶¹. Con esta ley se configura así el elemento vertebrador legislativo de la propia CAPV, regulando la existencia de una organización político-administrativa, con el objetivo de armonizar y equilibrar las exigencias de las diferentes administraciones⁶², determinando así los mecanismos de distribución de recursos y de financiación, y la distribución de competencias entre las diferentes instituciones de la CAPV.

Los recursos generados por la gestión del Concierto (una vez descontado el Cupo) serán los que se repartirán entre estas instituciones. Este reparto de recursos (denominado “distribución vertical”) se hará conforme a las competencias de las que dispongan los órganos forales y las instituciones comunes.

La competencia para la recaudación de estos tributos es de las diputaciones forales, generando así unos flujos financieros (“aportaciones”) en la Hacienda vasca como contribución que hace cada diputación a los gastos totales de la CAPV establecidos en su

⁵⁸ Ref. antes citada ST JCCAM nº88/18.

⁵⁹ **DÍEZ-PICAZO, L.M.:** “Notas sobre el blindaje de las normas forales fiscales”. *Revista para el Análisis del Derecho*, nº3 (2010), cit. pág. 6.

⁶⁰ BOE nº. 92, de 17 de abril de 2012. Denominada comúnmente como Ley de Territorios Históricos, pero sin ser esa su denominación legal oficial.

⁶¹ La referida STC 76/1988, de 26 de abril se pronuncia sobre determinados preceptos de esta ley.

⁶² Página web del Gobierno Vasco: http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/informacion/ley_terr_historicos/es_10106/ley_terr_historicos.html

gasto presupuestario. Como vemos, es un sistema de actuación muy similar al que tiene la Hacienda estatal con sus CCAA de régimen común. La referida contribución se determinará conforme a la renta de cada TTHH, y “se pondera de forma inversamente proporcional a la relación entre el esfuerzo fiscal de cada territorio histórico y el esfuerzo fiscal medio en el conjunto de la CAPV. La distribución de las aportaciones entre los TTHH se denomina “distribución horizontal” y es determinada por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas”⁶³, órgano creado por la referida Ley 27/1983.

4.6 LA UNIÓN EUROPEA

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) del 11 de septiembre de 2008 (Asuntos C-428/06 a C-434/06) se pronuncia sobre el principio de libertad de establecimiento y la garantía de los principios comunitarios en torno a la figura del Concierto Económico, considerando si “deben considerarse medidas selectivas y, por lo tanto, ayudas de Estado por el mero hecho de que no se apliquen en todo el territorio del Estado español”⁶⁴. Esta cuestión fue planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV) ante el TJUE. El art. 107 TFUE⁶⁵ considera ayudas de Estado “las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”. O dicho de otra forma por el TJCE, en Sentencia Italia/Comisión de 2 de julio de 1974 (As. C-173/73), catalogó las ayudas de Estado como “cualquier ventaja concedida por la autoridad pública que, bajo diversas formas, altere o ponga en riesgo de alterar la libre competencia”⁶⁶. Como consecuencia de no haber notificado a la Comisión Europea una normativa que podría ser calificada como “medidas ayudas de Estado”, la STS 9 diciembre de 2004⁶⁷ declaró la nulidad de pleno Derecho de algunos preceptos de la normativa del Impuesto de Sociedades (IS) aprobada por las Instituciones Forales.

Las diferencias entre los territorios forales y el de régimen común eran⁶⁸:

IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	ESTADO	TERRITORIOS FORALES
Tipo general del impuesto	35%	32,5%

⁶³ Departamento de Hacienda y Economía del País Vasco (<http://www.euskadi.eus/distribucion-de-recursos/web01-s2oga/es/>) (mayo 2019)

⁶⁴ **AMENTIA BASTERRA, J.:** “Capítulo III. El Concierto Económico en el marco de la Unión Europea (II). Todo sobre el Concierto” *Forum Fiscal* (enero 2018, nº238), pág. 2.

⁶⁵ Antigua art. 87 TCE. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 12 de junio de 1985.

⁶⁶ **GARCÍA, NOVOA, C.:** “La Sentencia del Caso Azores y su Influencia en el poder normativo de las Comunidades Autónomas en España”, *Rev. Dereito* (2006) pág. 217.

⁶⁷ STS 7893/1999, de 9 de diciembre de 2004. Pte. Fernández Montalvo, R.

⁶⁸ Tabla extraída de **ARMENTIA BASTERRA**, *op. cit.* pág. 1.

Deducción de la cuota por inversiones	No	Sí
Deducción de la cuota por reservas en inversiones productivas	No	Sí

La “sentencia Azores”⁶⁹ fija unos criterios para considerar como ayudas de Estado selectivas a las normas aprobadas por los territorios autónomos de un Estado miembro, pero en el caso del País Vasco, las transferencias financieras se rigen por el Concierto Económico y por la Ley de Cupo. En referencia a la metodología del cálculo del cupo y su índice de imputación, señala el tribunal que nada tiene que decir puesto que es fijado en el estricto marco político de negociaciones entre el Estado y la CAPV, señalando la referida sentencia de 2008 que “el Estado español defiende tanto el interés general nacional como el de las demás regiones del Estado español”.

Se dedujo que “los Territorios Históricos cumplen todos los criterios o requisitos exigidos por el TJUE y, por lo tanto, las Instituciones Forales disponen de amplia competencia para regular el IS y, por extensión, para regular su propio sistema tributario de acuerdo con el Concierto Económico”⁷⁰. Siempre que una región cuente con autonomía suficiente en tres niveles: que tenga un estatuto político diferente al del Estado (institucional), que el Estado no pueda interferir en la decisión tomada por la CAPV (procedimental) y que la región sea quien soporte las consecuencias económicas de su decisión (riesgo unilateral, económica)⁷¹. Así, “se concluye que la existencia de este sistema fiscal diferenciado es un hecho asumido de forma positiva por la Unión Europea, y todas aquellas medidas fiscales vascas que busquen remediar distorsiones en el mercado son consideradas, en la práctica, como auténticas medidas de armonización de las legislaciones nacionales”⁷², por lo tanto, cualquier conflicto que pueda surgir en cuanto a este tema deberá ser resuelto por los tribunales ordinarios de la jurisdicción interna de España.

Respecto a las vacaciones fiscales y el incentivo a la inversión en la CAPV durante los años noventa, tanto la Comisión como el TJUE se pronunciaron sobre su ilegalidad⁷³, dando así la razón a las acciones judiciales impuestas por la CAR y la Comisión (que las consideraron como ayudas de Estado contrarias al derecho comunitario). Las Diputaciones dieron ayudas a través de tres normas forales (11/1993 de Guipúzcoa, 5/1993 de Vizcaya y 18/1993 de

⁶⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea sobre el régimen fiscal de las Azores, de 6 de septiembre de 2006 (As. C-88/03).

⁷⁰ ARMENTIA BASTERRA, *op. cit.* pág. 9.

⁷¹ Idea extraída de la página web del concierto. (www.elconciertoeconomico.org) (12/05/2019)

⁷² EZEIZABARRENA, X.: “Artículo de opinión”. *Derecho & Administraciones Públicas* (2017).

⁷³ FERNÁNDEZ BARBADILLO, *op. cit.* nota a pie de pág. n° 28, pág.222

Álava⁷⁴) a las empresas de nueva creación que cumplieran determinados requisitos (que invirtieran más de 480.810 euros y creasen como mínimo 10 puestos de trabajo) con una exención del Impuesto de Sociedades en los diez ejercicios fiscales siguientes al cumplimiento de estos requisitos a las empresas de nueva creación⁷⁵. Estas vacaciones se complementaron con el crédito fiscal, con el que las empresas vascas podían recuperar hasta el 45% de las inversiones mediante el IS, siempre que dichas inversiones fueran superiores a los 15 millones de euros. Además de las mini-vacaciones fiscales, destinadas a las empresas de nueva creación con deducciones sucesivas del 99%, 75%, 50% y 25% del IS a descontar desde el primer año que obtuvieran beneficios. Estas medidas afectaron a unas 300 empresas (período entre 1993 y 2000). El TJUE declaró su ilegalidad⁷⁶, ordenando a las tres haciendas forales su recuperación íntegra, además de la imposición de una multa de 30 millones de euros a España por no haber adoptado las medidas necesarias para recuperar a tiempo estas ayudas⁷⁷. A pesar de ser un conflicto que se remonta 25 años atrás, sus consecuencias han perdurado hasta la actualidad, teniendo las empresas (“Helados y Postres S.A.”) beneficiadas que reintegrar con intereses de esos beneficios que resultaron ilegales, las cuales reclamaron a la Diputación que les indemnizara por responsabilidad patrimonial, ya que entendían que no tenían la obligación de “soportar el perjuicio”⁷⁹ consistente en la devolución de las ayudas fiscales que exigía la UE. Sin embargo, el TS⁸⁰ en 2018 desestimó el recurso de la empresa alegando que “el derecho lesionado no sería el de los beneficiarios de las ayudas ilegales, sino el de los competidores que se encontrarían en una situación de desventaja”⁸¹.

⁷⁴ PASCUAL MEDRANO, A.: “La Rioja: un nuevo capítulo en el largo conflicto fiscal ligado al “efecto frontera””, *Rev. General de Derecho Constitucional*, nº14 (2012), pág. 15

⁷⁵ Ídem.

⁷⁶ STJUE de 28 de julio de 2011, asuntos acumulados C-474/09 P a C C-473/09 P. Con esta sentencia el TJUE declara ilegales las “vacaciones fiscales vascas (reducción de la BI del IS y un crédito fiscal del 45% en determinadas inversiones).

⁷⁷ STJUE, de 13.05.2014, as. Vacaciones fiscales vascas (C-184/11) por el que resolvió un recurso de inexecución de una sentencia declarativa de incumplimiento de la decisión de la Comisión Europea sobre las vacaciones fiscales vascas, ordenando la recuperación de estas ayudas ilegales e incompatibles con el Mercado Interior. Al amparo del art. 360.2 del TFUE se condena por segunda vez al pago de una multa por la concesión de ayudas públicas ilegales. La primera vez fue “el asunto Magefesa” (STJUE, de 11.12.2012, as. Magefesa (C-610/10).

⁷⁸ Las vacaciones fiscales, una ventaja a las empresas instaladas en Euskadi (2014) (<http://www.rtve.es/noticias/20140513/vacaciones-fiscales-ventaja-empresas-instaladas-euskadi/438437.shtml>) (mayo 2019)

⁷⁹ Cita pág. 10 de la referida STS 1361/2018, de 5 de septiembre,

⁸⁰ En su STS nº1361/2018, de 5 de septiembre. Pte. Rafael Fernández Valverde.

⁸¹ Cita de la STS 1361/2018, de 5 de septiembre, página 13 en la que el Tribunal cita la STJUE de 11 de julio de 1996 (C39/94, ESFEI).

4.7 EL BLINDAJE DE LAS NORMAS FORALES

El País Vasco, por un motivo geográfico e histórico, dispone en su jurisdicción de una sustitución atenuada de la Hacienda del Estado por la Hacienda de la CAPV, que dispone de potestad tributaria en los términos y condiciones establecidas en la ley⁸². En 2010 se redacta una Ley Orgánica (1/2010, de 19 de febrero) que ha ocasionado un “blindaje” de las normas forales fiscales vascas. Esto significa que las normas forales tributarias de cada TH ya no podrán impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que sólo se podrá ante el TC.⁸³ CCAA limítrofes como la CAR o la C.A. de Castilla y León solían ser las precursoras de la mayoría de los recursos de estas normas, que observan ahora con estupor cómo con esta LO, se modifica el art. 2 de la LOPJ, se añade una disposición adicional quinta a la LOTC, y una disposición adicional única a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: *d) Los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional. En los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica.* (D.A. única).

En esta LO se afirma que las normas forales “tienen naturaleza reglamentaria, puesto que la LTH reserva al Parlamento Vasco en exclusiva la facultad de dictar normas con rango de ley⁸⁴, siendo las Juntas Generales “quienes tienen la competencia exclusiva en orden de establecimiento y regulación de los distintos tributos de estas Haciendas Forales⁸⁵. Así, les otorga un “privilegio jurisdiccional” a estos reglamentos, poniéndolos al nivel de las leyes, que son las únicas que pueden ser anuladas por el TC. Esta L.O. lo justifica de esta forma: *las instituciones forales han de operar, sin embargo, con normas que, al carecer de rango de ley resultan más vulnerables y, por lo tanto, más frágiles, lo que hace consiguientemente más débil la garantía constitucional de la foralidad de los territorios históricos vascos que la de la Comunidad Foral de Navarra, a pesar de que en ambos casos el fundamento constitucional es el mismo: la disposición adicional primera de la norma fundamental* CCAA limítrofes como la CAR han quedado privadas de esta forma de un mecanismo para acudir a los Tribunales ordinarios y luchar contra los incentivos fiscales perjudiciales que la

⁸² VV.AA.: *Informe de la Comisión de Expertos*, op. cit., pág. 36.

⁸³ DÍEZ-PICAZO, op. cit. pág. 4.

⁸⁴ Extraído del preámbulo de la citada LO 1/2010.

⁸⁵ PASCUAL MEDRANO, A.: “La Comunidad Autónoma de La Rioja y el llamado “blindaje” del Concierto Económico Vasco” *Revista General de Derecho Constitucional*, nº9 (2010), pág. 11.

foralidad establece. El 23 de junio de 2016 el TC⁸⁶ se ha pronunciado sobre esta cuestión, y desestima así los recursos de inconstitucionalidad interpuestos.

5. METODOLOGÍA DE DETERMINACIÓN DEL CUPO, ASPECTOS INSTRUMENTALES

5.1 MODELO DE FINANCIACIÓN DE CONCIERTO ECONÓMICO

La cuestión se complica más teniendo en cuenta que las políticas fiscales proceden de las Diputaciones Forales y la prestación de multitud de servicios, bastantes de ellos básicos, los presta el Gobierno Vasco. Difícilmente se entendería que a diferente presión fiscal procedente de las Instituciones Forales se correspondiesen iguales servicios públicos⁸⁷.

El régimen de Concerto se encuentra instrumentado a través de unos flujos financieros (el cupo y los ajustes a la imposición), y mediante una disposición normativa del Estado entre la CAPV (concretamente los TH) y la Administración central⁸⁸.

Como el profesor FERREIRO LAPTZA señala, este sistema se regula a través de una disposición normativa del Estado, llevando a cabo previamente conversaciones entre representantes de los TH y los de la Administración central para llegar a un acuerdo, fijando así la cantidad global (o cupo) con que cada uno de estos territorios contribuyen al sostenimiento de las cargas generales del Estado. Este cupo es una parte de lo que por ciertos tributos y por las respectivas Diputaciones se recauda en cada uno de estos territorios⁸⁹.

Este sistema instrumentado a través de unos flujos financieros (el cupo y los ajustes a la imposición) entre la CAPV y la AGE, persigue así dos objetivos:

- Asegurar a la CAPV la disposición efectiva de los ingresos fiscales que le son imputables. De esta masa de ingresos, se detrae que:
 - o La contribución del País Vasco a las aportaciones generales del Estado se constituye por la suma de los cupos de cada TH, y sus posteriores ajustes territoriales: el Estado transfiere a la CAPV todos los ingresos obtenidos por aquél en la medida que sean atribuibles a éste, y paralelamente.

⁸⁶ STC (Pleno) de 23 de junio de 2016, Rec. 3443/2010, declara que los arts. 1 y 2, la D.A. única de la LO 1/2010, de 19 de febrero de modificación de las leyes orgánicas del TC y del PJ, no son inconstitucionales interpretados en los términos del FJ 3 d).

⁸⁷ ARMENTIA BASTERRA, J.: *Concierto Económico: algunas consideraciones generales*. Aranzadi Instituciones (2019), pág. 17.

⁸⁸ Vid ANEXO IV para ver un esquema institucional del País Vasco y sus relaciones con el Estado.

⁸⁹ FERREIRO LAPTZA, *op. cit.*, pags. 174 y 175.

Así, la Comunidad Autónoma transfiere a la Administración central los ingresos que recaude su Hacienda propia por los tributos girados sobre rentas o consumos, o bien los que no se han generado o no se han llegado a realizar en el territorio del País Vasco.

- El presupuesto de ingresos corrientes destinado al sostenimiento de los gastos de las instituciones comunes del País Vasco se nutre principalmente por esta vía del cupo⁹⁰.

- Establecer la participación de la CAPV en la financiación de las competencias que el Estado desarrolla.

Anteriormente hemos afirmado que el concierto es fruto de un pacto entre el Estado y la CAPV, y así se reconoce tanto en la ley del Concierto (se utilizan habitualmente los términos “de común acuerdo”), como el propio Tribunal Constitucional y el TJUE... pero ¿a la hora de aprobarlo y actualizarlo, es auténticamente un acto surgido del pacto?⁹¹.

El TC se hace eco en este asunto en su STC 76/1988, de 26 de abril⁹²: «...no puede desconocerse que, históricamente, la determinación de las aportaciones de las Haciendas Forales a la estatal ha venido realizándose mediante el sistema de conciertos, que implica un elemento *acordado o paccionado*, integrante del núcleo del régimen foral (y en forma casi exclusiva desde la ley de 21 de julio de 1876) y que constituye, por tanto, parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen.».

5.2 EL CONCEPTO DE CUPO

La definición legal de esta figura se encuentra regulada en el art. 49 del Concierto, reproduciendo literalmente al art. 41.2 d) del EAPV.

*La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un **cupo global**, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos, como **contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco.***

La parte tributaria del Concierto es esencial, en cuanto que representa la base sobre la que descansa el grado de autonomía del sistema. Por lo que es la determinación del Cupo el

⁹⁰ **FALCÓN Y TELLA, R.:** *La compensación financiera interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad.* Congreso de los Diputados, Madrid (1986). Cit. págs. 90 y 91.

⁹¹ **ARMENTIA BASTERRA** *op. cit.* pág. 9.

⁹² STC 76/1988, de 26 de abril (BOE nº 125, de 25 de mayo de 1988). Pte. Luis López Guerra. FJ 9 párrafo segundo.

mecanismo que define el modelo de financiación del Concierto.⁹³ Esta figura es el flujo financiero más destacado entre la CAPV y el Estado, ya que así se aporta a la solidaridad entre las regiones. DE LA FUENTE⁹⁴ afirma que “es fruto directo de un pacto político que después se viste con el ropaje de la Ley del Concierto”.

La filosofía tradicional del cupo se invierte en el nuevo EAPV. Antes se compensaba a los TH por los gastos que realizaban en sustitución del Estado, en servicios de carácter general. Después los TT.HH. son los que asumen competencias estatales y compensarán al Estado por los gastos e inversiones que realice en su territorio⁹⁵. Mediante esta figura se equilibra el sistema “deficitario” de financiación del Estado, ya que la CAPV tiene casi todas las competencias en materia de recaudación y en capacidad de obtención de los recursos, sin embargo, no ejerce todas las competencias de gasto, de las que el Estado se tiene que encargar. Así con este pago (cupos) al Gobierno central se equilibra este desajuste, para financiar las competencias que el Estado desarrolla, denominadas como competencias no asumidas (por la CAPV), y en las que nos extenderemos posteriormente. Además de sumarse el déficit del Gobierno central. El término legal “cargas”, a efectos de cuantificación, se tiene que entender como sinónimo de “crédito presupuestario”, y dichas cargas varían en cada momento, dependiendo del nivel de competencias asumido efectivamente.⁹⁶

El cupo es el resultado de aplicar la siguiente fórmula⁹⁷:

$$\text{CUPO} = (\text{CNA} - \text{INC} - \text{D}) \times i$$

CNA = gasto atribuible a la CAPV en competencias no asumidas

INC = Ingresos no Concertados imputables a la CAPV

D = déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado

i = índice de imputación

El Cupo por la definición legal que se le ha otorgado, depende del gasto del Estado, y no de lo recaudado por los TH, por lo que así se entiende como un pago al Estado de lo que gaste.

⁹³ ALBERDI LARIZGOITIA, A.: “Multiplicadores de financiación. Una introducción al análisis de la metodología del cupo”, *Revista Ekonomiaz* (1986), cit. pág. 25.

⁹⁴ DE LA FUENTE, A.: “Notas sobre el proyecto de nueva ley del cupo”. FEDEA POLICY PAPERS (2017/14), (FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)), pág. 5.

⁹⁵ VV.AA.: *Informe comisión de expertos sobre financiación de las CCAA*, Centro de Estudios Constitucionales. Julio-1981.

⁹⁶ LÁMBARRI Y GÓMEZ y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, op. cit., págs. 74 y 75.

⁹⁷ Extraído de la pág. WEB del CONCIERTO ECONÓMICO.ORG (<http://www.conciertoeconomico.org/es/profesionales-y-estudiantes/estudio-del-concierto/relaciones-financieras/modelo-teorico/el-concepto-de-cupo>)

Cualquier decisión que la CAPV tome sobre el gasto, no es determinante para cuantificar el Cupo, ya que la CA asume el “**riesgo unilateral**”, de esta forma, si por cualquier circunstancia la comunidad tiene menos recaudación (ya sea por una situación de crisis, por sus decisiones normativas, por una peor eficiencia en la gestión y recaudación de sus tributos, etc.) la CAPV será la única responsable de sus decisiones sobre cómo gestiona el gasto del que dispone asumiendo el riesgo de sus decisiones y sin poder “pedir auxilio” al Estado. La nueva metodología del Cupo supone que la CAPV asume el riesgo de la recaudación, pero a su vez, “si supera las previsiones iniciales o la referencia estatal, como la cantidad a pagar al Estado es fija, se obtiene, por lo tanto, un “beneficio de recaudación”⁹⁸

5.3 METODOLOGÍA EN LA DETERMINACIÓN DEL CUPO

Actualmente, la controversia principal radica no tanto en el que (el sistema especial de financiación) sino en el cómo (cómo se va a determinar el reparto de la CAPV hacia el Estado) y cuánto (puesto que, como veremos, los mecanismos para el reparto están anticuados). La metodología consiste en asignar a cada crédito presupuestario de gasto del Estado la consideración de “carga asumida” o de “carga no asumida” por el País Vasco en cada momento⁹⁹.

En la Ley del Concierto, en la sección segunda del Capítulo II se especifican los principios básicos de la metodología de la determinación de esta figura, la cual tiene una gran importancia (económica, conceptual y social) para el País Vasco.

Como aspecto formal a destacar, el ingreso resultante del cálculo del cupo líquido a pagar por la CAPV, se abonará a las arcas de la Hacienda Pública del Estado en tres plazos iguales, en los meses de mayo, septiembre y diciembre de cada año.

METODOLOGÍA DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ENTRE LAS INSTITUCIONES DE LA CAPV

Conforme a la Ley de Aportaciones¹⁰⁰, la metodología para la distribución efectiva de los recursos de la CAPV por el ejercicio de sus especialidades con el Convenio y el Cupo, las aportaciones de cada TTHH a la Hacienda vasca se aprobará para, como mínimo, periodos de tres ejercicios presupuestarios. "Existirán flujos financieros desde las diputaciones forales

⁹⁸ URIARTE SANTAMARINA, *op. cit.* pág. 44.

⁹⁹ LÁMBARRI Y GÓMEZ y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, *op. cit.*, pág. 75

¹⁰⁰ Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la CAPV.

hacia las haciendas locales por participación de los municipios en los recursos derivados de la gestión del Concierto Económico”¹⁰¹. Así, la distribución de estos flujos en cada TTHH se regulará por las normas fiscales de las Juntas Generales que corresponda a cada territorio. Junto con esta financiación, se añade la resultante de la gestión de los tributos locales (normativa aprobada igualmente por las Juntas Generales de los TTHH conforme a la Ley del Concierto).

METODOLOGÍA 2017-2021 y MODIFICACIÓN DE LA LEY DE CONCIERTO

El Concierto Económico prevé que cada cinco años se proceda a determinar la metodología de señalamiento del cupo que va a regir en el quinquenio mediante una ley; además de aprobar el cupo del primer año del quinquenio. El procedimiento para su aprobación es:

- Mediante ley votada por las Cortes Generales
- Previo Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico. Esta Comisión será la encargada de actualizar el cupo en los cuatro años restantes (ya que el cupo del primer año ya se ha determinado), mediante la aplicación de la metodología aprobada en dicha ley.

Actualmente la figura del cupo vasco en el sistema del concierto económico se rige por la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, correspondiente para el quinquenio 2017 a 2021, ambos inclusive. La reunión del CMCE en 2017 ha propiciado la ratificación de la nueva Ley del cupo, y la modificación de la actual Ley del Concierto Económico. **Para ver los acuerdos que surgen de esa negociación, vid ANEXO V.** El objetivo final de esta reunión fue conseguir una estabilidad financiera hasta el 2021 para la CAPV. Con el primer acuerdo se modifican más de 20 artículos de la Ley del Concierto, los cuales ofrecen una mayor capacidad de gestión tributaria de las Diputaciones Forales. En lo que cabe destacar para el objetivo de este trabajo, resaltamos tres impuestos que tienen novedades¹⁰²:

- En cuanto al IRPF, se establece la regla competente para la exacción de retenciones de rendimiento de trabajo prestados en el extranjero, teletrabajo y personas trabajadoras del mar enroladas en embarcaciones radicadas en puertos de la CAPV.
- En el IS e IVA, la CAPV asume la competencia sobre los sujetos pasivos que dispongan de un domicilio fiscal en el territorio común, pero cuyo volumen de

¹⁰¹ Departamento de Hacienda y Economía del País Vasco (mayo 2019).

¹⁰² Datos extraídos de la Nota de prensa del Gobierno Vasco, en la página web de (http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_12/spl_10/pdfs/16.pdf) (mayo 2019)

operaciones sea superior a los 10 millones de euros en el ejercicio anterior y hayan realizado efectivamente en la CAPV el 75% o más de su volumen de operaciones en dicho ejercicio (antes tenían que realizar todas sus operaciones en dicha comunidad). Por lo que el umbral de volumen de operaciones para exigir el IS e IVA pasa de los 7 millones anteriores a los 10.

- En ISyD los herederos vascos no residentes en España tendrán que tributar en la CAPV, al igual que en las donaciones de bienes inmuebles localizados en el extranjero.

5.3.1 DETERMINACIÓN DEL CUPO

El cupo se determinará para el primer año del quinquenio, que será denominado como “cupo del año base”, y el resto de los años se procederá a su actualización pertinente hasta la finalización de su vigencia.

Desde 1992 el saldo es favorable para la CAPV en las cuentas de este cupo debido a la asunción de competencias en Seguridad Social a partir de 1988. Sin embargo, dice ZUBIRI, “no significa que el Estado les esté subvencionando, es simplemente el reflejo de que, debido al avance de transferencias de competencias, el Estado recauda más en la CAPV que el porcentaje de lo que se gasta en la CAPV financiado mediante impuestos”.¹⁰³



104

¹⁰³ ZUBIRI ORIA y VALLEJO ESCUDERO, *op. cit.* págs. 73 y 76.

¹⁰⁴ Fuente, FEDEA. Extraído del diario EL MUNDO

(<https://www.elmundo.es/espana/2017/11/23/5a15ebebca4741ef0f8b4641.html>) (30 de mayo 2019).

A) EL CUPO DEL AÑO BASE

La citada Ley establece que el cupo líquido del año base se determinará por la aplicación del índice de imputación al importe total de las cargas no asumidas por la C.A., y mediante la práctica de ajustes y compensaciones (art. 3 del Anejo de la Ley 11/2017).

El Anejo I de la Ley deja el Cupo de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el año base 2017 en algo más de 1.300 millones de euros.¹⁰⁵

CÁLCULO DEL CUPO PROVISIONAL DE LA CAPV PARA EL AÑO 2017	Miles de euros
PRESUPUESTOS DEL ESTADO. GASTOS	276.152.254,24
CARGAS ASUMIDAS POR LA CAPV	89.966.505,13
TOTAL CARGAS NO ASUMIDAS	186.185.749,11
IMPUTACIÓN DEL ÍNDICE (6,24% s/186.185.749,11€)	11.617.990,74
COMPENSACIONES Y AJUSTES	-10.313.455,24
-Por Tributos no Concertados (6,24% s/ 8.649.072,12)	-539.702,10
-Por Ingresos no Tributarios (6,24% s/ 9.538.619,87)	-595.209,88
-Por Déficit Presupuestario (6,24% s/ 140.728.614,40)	-8.781.465,54
-Por Impuestos Directos Concertados	-397.077,72
CUPO LÍQUIDO	1.304.535,50
Compensaciones Álava	-4.426,53
CUPO LÍQUIDO A PAGAR	1.300.108,97

- 1.- Los gastos totales se reflejan en los Presupuestos Generales del Estado, siendo el primer paso para realizar el cálculo.
- 2.- Las cargas asumidas por la CAPV son el resultado de sumar las funciones transferidas a la comunidad conforme a las competencias asumidas por el EAPV. Además, en su art. 11 se estudian los efectos por la variación de la asunción de nuevas competencias y que deberían computarse para la determinación del cupo del año base.

Con este cálculo se determina cuánto gasta el Estado central en funciones que en la CAPV prestan instituciones vascas.

- 3.- Respecto a las cargas no asumidas por la CAPV, se obtienen mediante el resto de los gastos totales menos las cargas asumidas. Se regula en el art. 4 aquellas competencias cuyo ejercicio no ha sido asumido por la comunidad. Por un lado, será la Ley del Cupo la encargada de determinar el método para cuantificar el importe total de las cargas no

¹⁰⁵ Tabla extraída de la pág. *WEB del Concierto Económico* (www.conciertoeconomico.org/es) (mayo 2019) y del ANEXO I a la Ley 11/2017, de 28 de diciembre («BOE» núm. 316, de 29 de diciembre de 2017).

asumidas. Mientras que, por otro lado, hay que identificar tres conceptos que tendrán la consideración de cargas no asumidas por la CAPV (art. 4.3):

- Aquellas cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado para los Fondos de Compensación Interterritorial, regulados en el art. 158.2 CE (dando así cumplimiento al art. 138.1 para hacer efectivo el principio de solidaridad y a corregir por lo tanto los desequilibrios interterritoriales que existan). Al considerarse como carga no asumida, se intenta hacer efectiva esta solidaridad amparada en el texto constitucional. Este Fondo tendrá como destino los gastos de inversión en las CCAA menos desarrolladas.
- Las transferencias o subvenciones del Estado en favor de entes públicos, en la medida en que las competencias desempeñadas por los mismos no estén asumidas por la CAPV.
- Los intereses y cuotas de amortización de las deudas del Estado.

El total de estas cargas no asumidas determinará cuánto gasta el Estado en todo el país, tanto fuera de la propia CAPV (el sostenimiento de la Casa Real, del Congreso, Senado, Defensa, Relaciones Exteriores, el gasto en Defensa, la contribución a la UE...) (vid. **ANEXO VI**), como en gastos directos destinados a la propia CAPV (el gasto en puertos y aeropuertos de interés general, el AVE...).

Para obtener la parte del coste que la CAPV pagará, se aplica el índice de imputación: el cual debe ser igual a la renta relativa de la CAPV en el conjunto de España. A pesar de que lo más justo para adecuarse a las necesidades reales vigentes en la actualidad sería optar por una valoración del coste efectivo de revisión, actualmente existe un índice de imputación (de ingresos y gastos) inamovible para todas las competencias no asumidas por la CAPV referentes tanto al gasto como al ingreso. Mediante esta técnica se dota de simplicidad al sistema, pero de igual forma, puede llegar a “abrir una posible divergencia entre las competencias no asumidas y los ingresos no transferidos y el valor calculado a efectos del pago del cupo”¹⁰⁶.

El índice del que hablamos, el de imputación de ingresos y gastos de la comunidad, se fijó en 1981 en el valor de 6,24% con referencia al peso del PIB de la CAPV sobre el total del Estado, y desde entonces no se ha producido ninguna renovación de este índice, a pesar de que la situación actual no son las mismas que hace 38 años y la mayoría de los índices

¹⁰⁶ ZUBIRI ORIA y VALLEJO ESCUDERO, *op. cit.* pág. 72.

sugieren que la participación real de la CAPV en el sistema económico es superior. Es más, desde 2007 existen desacuerdos en la cuantía generada en lo resultante de aplicar este índice, nada menos que 1.565 millones de euros. Esta cifra del 6,24% no se corresponde a lo que el PIB de la CAPV supone en el total estatal, ya que en 1981 esa cifra era del orden del 6,70%, pero tampoco se refería al porcentaje de la población, ya que era del 6,25%¹⁰⁷. Por lo que se concluye que se estableció en este porcentaje realizando una aproximación a esta última, dotándose de un gran significado político.

En el art. 7 se establece que este índice se “determinará básicamente en función de la renta de los TH en relación con el Estado”. El término “básicamente” es un concepto ambiguo, ya que existen muchos tipos de índices de renta (renta generada o renta propiedad de los residentes, en términos brutos o netos, a precio de mercado, a coste de factores, etc.).

Por lo que, para este cálculo, habrá que multiplicar el total de estas competencias no asumidas por el índice de imputación: 186.185.749,11 miles de euros por el 6,24%, y da como resultado 11.617.990,74 miles de euros en el año 2017, base del quinquenio.

4.- Compensaciones (se tendrá que aplicar el índice de imputación del art. 7 a cada uno de estos conceptos). De cada cupo que resulte a pagar en cada TH, se tendrá que restar en concepto de compensación:

- Tributos no concertados: aquellos ingresos que recauda el Estado en impuestos no concertados, además de por las tasas y precios públicos que la CAPV no ha asumido entre sus competencias. Se aplicará el índice de imputación al total de lo recaudado en todo el país por el Estado por dichos conceptos. Por ejemplo, transferencias de la UE, venta de inversiones reales, dividendos del Banco de España... Siendo los derechos de aduanas los más importantes.
- Ingresos presupuestarios de naturaleza no tributaria, por ejemplo, las transferencias corrientes y de capital, la venta de inversiones y variación de activos financieros, los ingresos patrimoniales...
- Déficit resultante de los Presupuestos Generales del Estado. El Estado no paga todos los gastos que tiene mediante los impuestos, sino que una parte de ellos los financia mediante el endeudamiento (el déficit) retrasando de esta forma para un posterior momento la financiación de los gastos que realiza). A la CAPV se le tendrá que

¹⁰⁷ **BAKAIKOA AZURMENDI, B.**: “Una visión del Concierto Económico y del Cupo en la Comunidad Autónoma Vasca” *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 14 (1986), pág. 15.

imputar el porcentaje de ingreso por déficit que le corresponda, para que así la comunidad financie las cargas no asumidas en la misma medida que el resto de las comunidades. Se deduce del cupo la parte imputable del déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado y se incluye como carga no asumida el pago de los intereses y cuotas de amortización de las deudas del Estado.

5. Ajustes. Las cifras resultantes de la imputación de las cargas no asumidas, se tendrán que ajustar para así perfeccionar la estimación de los ingresos pertinentes a los impuestos directos concertados, imputables tanto a la CAPV como al resto del Estado (según lo establecido en el art. 55 del Concierto: “otros ajustes”). Un factor importante a la hora de determinar el cupo es el ajuste a consumo del IVA, un ajuste técnico realizado para que así cada administración se quede con la parte del IVA que en último término son los ciudadanos quienes lo soportan. Ya que no hay ninguna garantía de que productores y consumidores estén distribuidos de la misma forma en el territorio, resulta necesario un ajuste que, de acuerdo con la Ley del Concierto, ha de tener en cuenta el peso del País Vasco en el consumo y en la base del impuesto a nivel nacional ¹⁰⁸.

6. Del resultado de este ajuste más las pertinentes operaciones anteriores, se constituirá el cupo líquido de cada TH. Será lo que efectivamente la CAPV paga por las competencias no asumidas en el ejercicio 2017, año base del quinquenio.

A su vez, habrá que minorar la cantidad resultante de aplicar la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 12/2002 del Concierto Económico con la CAPV, en la que se establece que se compensará a favor del TH de Álava. Su coste es deducido del Cupo Líquido y entregado a Álava, aunque es de una importancia ínfima esta cantidad resultante de estas competencias extras.

Una Comisión Mixta Paritaria del Ministerio de Hacienda-Diputación Foral de Álava, será la encargada de determinar la compensación que corresponda en favor de la Diputación Foral mientras siga ejerciendo competencias y servicios no asumidos por la propia CAPV y que en las provincias de territorio común son ejercidas por el Estado. Estas competencias existen debido a su tradición histórica.

¹⁰⁸ DE LA FUENTE, *Notas sobre el proyecto...*, op. cit. pág. 2.

7. Líquido a pagar: esta será finalmente la cantidad que la CAPV deberá pagar al Estado, después de haber realizado todos los ajustes y compensaciones pertinentes.

B) EL CUPO LÍQUIDO DE LOS DEMÁS AÑOS DEL QUINQUENIO, Y LIQUIDACIÓN DEFINITIVA DE LOS CUPOS

El cálculo anterior ha servido para determinar el año base (en este quinquenio el año 2017), pero para calcular el Cupo de los otros años, hay que actualizar el Cupo Líquido del año base. En este caso, para el año 2018 (segundo del quinquenio) el índice de actualización será del 1,0700198, y se mantendrá el mismo importe para las Compensaciones de Álava.

CÁLCULO DEL CUPO PROVISIONAL DE LA CAPV PARA EL AÑO 2018	Miles de euros
CUPO LÍQUIDO del año base 2017	1.304.535,50
Índice de actualización 2018	1,0700198
Compensaciones Álava	-4.426,53
CUPO LÍQUIDO A PAGAR EL 2018	1.391.452,29

El índice de actualización de un año determinado, recogido en el art. 10 de la citada Ley del Cupo 11/2017, será “el cociente entre la previsión de ingresos por tributos concertados, excluidos los tributos cedidos en su totalidad a las CCAA, que figure en los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado del ejercicio al que se refiera el cupo líquido y los ingresos, debidamente homogeneizados, previstos por el Estado por los mismos conceptos tributarios en el año base del quinquenio”.

Así, el cupo líquido actualizado para el año 2018 será el resultado de multiplicar el Cupo líquido del año base (sin tener en cuenta primero las compensaciones de Álava, que se mantienen iguales) por el índice de actualización: $1.304.535,50 \times 1,0700198 = 1.395.878,82$ miles de euros.

A continuación, se restarán las compensaciones de Álava, y así se obtendrá el cupo líquido a pagar en ese año siguiente al año base con las actualizaciones correspondientes ya efectuadas.

Con lo que le ha sobrado a la CAPV tras el pago del Cupo, se financian los Presupuestos de la CAPV, los de los tres TTHH y los de los 252 municipios vascos. Por lo que todas las instituciones vascas se financian a través de los recursos que se obtienen del Concierto Económico¹⁰⁹.

¹⁰⁹ URIARTE SANTAMARINA, *op. cit.* pág. 46.

5.4 CRÍTICAS AL CÁLCULO DEL CUPO

La cifra establecida en 1.300 millones de euros supone unos 250 millones de euros menos que los que venían pagando hasta ahora, y según DE LA FUENTE “él no ve razones técnicas que lo sustenten, es un acuerdo fundamentalmente político revestido a posteriori con un armazón técnico”¹¹⁰. En cifras esto supone que desde 2007 hasta el 2017, la CAPV ha pagado 10.500 millones de euros para financiar su parte de competencias no asumidas. Un reciente estudio¹¹¹ estima que la CAPV se ahorra con este método del cálculo del cupo 5.310 millones de euros. Casi la mitad (2.860 millones de euros) se refieren a la compensación por el déficit público del Estado, mientras que el resto (1.796 millones de euros) proceden del cálculo de las cargas asumidas que no recaen en la CAPV. Así el estudio sostiene que, el cálculo correcto (**vid ANEXO VII**) deberían haber sido 6.615 millones de euros. Dicho informe ha sido emitido por el director general de Tributos de la Junta de Castilla y León. El presidente de dicha CCAA afirma que no es que esté en contra del sistema foral, ya que es constitucional, sino que se cuestiona el sistema de cálculo del cupo, que discrimina al resto de CCAA, ya que “los recursos por habitante con que cuentan las administraciones forales son muy superiores a la financiación del resto”¹¹². “El proyecto sigue infravalorando las competencias estatales no transferidas, no tiene en cuenta el coste de la nivelación territorial y el ajuste por IVA no está hecho con parámetros realistas”¹¹³. Se afirma que estos números deberían ser mucho más altos, y el ajuste por IVA “seguramente debería ir en la dirección contraria, esto es, a favor del Estado, no de las diputaciones forales”.

A pesar de que el Defensor del Pueblo¹¹⁴ no encuentra argumentos jurídicos suficientes para recurrir ante el TC el cupo vasco, sin embargo, dice: “es patente la existencia de dudas sobre la bondad y los defectos del sistema de cupo. (...) Siendo aconsejable el examen científico

¹¹⁰ DE LA FUENTE, extraído del artículo de SEGOVIA, C. (23/11/2017) del periódico El Mundo (<https://www.elmundo.es/espana/2017/11/23/5a15ebebca4741ef0f8b4641.html>) (consultado mayo 2019)

¹¹¹ AGUSTÍN MANZANO MOZO, J.: *Seminario impacto sobre los recursos de las CCAA de las deficiencias operativas en la aplicación del sistema de financiación de 2009. La no aportación de las Comunidades Forales a la nivelación del sistema y otras causas de la insuficiencia* (4 de abril de 2018). (IVIE, Valencia).

¹¹² Palabras de JUAN V. HERRERA CAMPO, presidente de la Junta de Castilla y León, extraídas del diario digital *El Confidencial* (“El País Vasco se “ahorra” 5.310 millones por el cálculo del cupo”) (10-04-2018) (https://www.elconfidencial.com/economia/2018-04-10/cupo-vasco-navarra-concierto-hacienda-estudio-ivie-castilla-y-leon-defict-6-24-angel-manzano-impuestos-iva_1547377/) (consultado en mayo de 2019)

¹¹³ DE LA FUENTE, El Mundo, *op. cit*

¹¹⁴ Resolución de 27 de marzo de 2018, del Defensor del Pueblo (F. Fernández Marugán), en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, cit. págs. 6 y 7. (<https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/ley-11-2017-28-diciembre-la-se-aprueba-la-metodologia-senalamiento-del-cupo-del-pais-vasco-quinquenio-2017-2021/>)

y técnico de un mecanismo que es inherentemente discutible y debatible”; e incluso afirma que el cálculo es desproporcionado, pero siendo un aumento de naturaleza política y no jurídica.

Incluso la UE, en la referida anteriormente STJUE el 11 de septiembre de 2008, expone que “la Comisión Europea cuestiona el coeficiente de imputación actual por considerar que está infravalorado y que, en consecuencia, los TH contribuyen menos de lo que deberían a las cargas del Estado. Sin embargo, el TJUE recuerda que únicamente es competente para interpretar el Tratado y no para juzgar si el coeficiente de imputación calculado con arreglo a la ley de cupo fue calculado correctamente desde el punto de vista económico o si está infravalorado”¹¹⁵.

7. CONCLUSIONES

El símil que se va exponer a continuación puede ser algo banal, pero muy útil para comprender la figura que hemos analizado: un Padre les dice a sus hijos que hagan la compra. El Padre le da al hijo menor el dinero justo sabiendo lo que se va a gastar, mientras que el mayor le dice al padre una estimación, superior a la del otro hermano, y éste se lo da. El hijo pequeño le dará las vueltas a su Padre o, si no le llega, le pedirá más; sin embargo, el hijo mayor nunca da las vueltas, alegando que su compra le había costado lo dado, pero sin aportar ningún recibo. El Padre confía en su hijo mayor, por esa misma razón, por ser el mayor y más responsable, pero el pequeño sabe que siempre se queda con las vueltas y se justifica alegando que si la compra le costase más de lo que pensaba nunca le pediría dinero a su Padre. Ante esto, ve injusto que, siendo hijos de un mismo Padre, haya esa diferencia de trato tan trascendente entre ambos.

En el supuesto relatado, el hermano menor son las CCAA de régimen común, que aplican su financiación conforme a sus puntuales necesidades, si son superiores a los tributos cedidos, pedirán a su “Padre”, el Estado, las transferencias necesarias. El hermano mayor, el más pícaro y astuto, son las C.A. forales, las cuales determinan a priori lo que les va a costar los servicios prestados por el Estado en su territorio y las Haciendas Forales serán las que transfieran ese coste al Estado, el cual siempre acepta ese trato. Esa desigualdad entre los hermanos se refleja en la CE mediante los derechos históricos de los TTHH y mediante las especialidades que durante siglos han disfrutado, alegando además el eventual riesgo unilateral. A pesar de que estas particularidades son admisibles y avaladas en la CE, no se

¹¹⁵ ARMENTIA BASTERRA, *op. cit.* pág. 6.

puede considerar que sean justas y solidarias, ya que implican claramente un privilegio a favor de una comunidad en detrimento de las otras (a excepción de Navarra).

En el art. 31 CE se afirma que los impuestos tendrán que cobrarse “mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad”. Pero, ¿realmente es así? Quizá la afirmación de que el sistema de concierto es solidario con las aportaciones que realiza no es del todo cierto en la práctica. Deberíamos defender la igualdad y la solidaridad efectiva entre los españoles, sin tener en cuenta de la región de dónde provengan o la historia de sus territorios, puesto que, sino estos fueros podrían derivar en un sistema contrario al art. 14 CE (entendiendo el principio de igualdad como la no discriminación) y se convertirían así en un modelo de privilegios que realmente se aparta de la solidaridad. Destacar, además, que en la mayoría de los casos se usa como una fuerza de poder ante el gobierno central en momentos políticos concretos (elecciones y pactos post electorales), olvidándose al parecer de los principios que la Carta Magna propugna. Porque no debemos confundirnos, el debate actual existente no es entorno a las raíces de un pueblo, sino que es un debate puramente económico disfrazado en debates políticos.

Para finalizar, afirmar rotundamente que se necesita un nuevo cálculo para el cupo vasco que es, en la práctica, donde ve reflejado este privilegio, pero no ateniéndose a motivos políticos que lo justifiquen, sino que sean puramente de auditoria económica de los elementos evaluables y que esto se traduzca en solidaridad, justicia y equidad efectiva para todos los españoles.

8. BIBLIOGRAFÍA

ÍNDICE DE LIBROS:

ALONSO OLEA, E.J.: *El concierto económico. Ayer, hoy y mañana. Los límites del Estado.* Parlamento Vasco, Bilbao (2015).

ARMENTIA BASTERRA, J.: *Concierto económico: algunas consideraciones generales.* Aranzadi Instituciones (2019).

VV.AA., ALZAGA VILAAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1979. Tomo XI.* Editorial EDERSA (2006).

BASAGUREN LÓPEZ, A.: “El concierto económico y la financiación de la comunidad autónoma del país vasco entre mito y realidad”. En **VV.AA.:** *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad* (coord. por M. A. García Herrera, J. M^a Vidal Beltrán; J. Sevilla (pr.), Vol. 1, (2005).

CORCUERA ATIENZA, J. y GARCÍA HERRERA, M.A.: *La constitucionalización de los Derechos. Históricos. Fuero y autonomía,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (2002).

CRIADO GÁMEZ, J.M. y MARTÍNEZ AGUIRRE, M.E.: *El blindaje de las normas forales fiscales.* Iustel (2011).

VV.AA.: DE LA HUCHA CELADOR, F.; LÓPEZ LÓPEZ, H.; MARTINEZ CABALLERO, R. e IBÁÑEZ GARCÍA, R.: *Las haciendas forales.* Monografías Prácticum fiscal, Thomson-Reuters-Aranzadi (Navarra) (2015).

FALCÓN Y TELLA, R.: *La compensación financiera interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad.* Congreso de los Diputados, Monografías (1986).

FERREIRO LAPATZA, J.J. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F.: *La financiación de las autonomías. La España de las Autonomías.* Instituto de Estudios de Administración Local (1985).

LÁMBARRI Y GÓMEZ, C. y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L.: *El cupo.* Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati (1994).

LARRINAGA, J. R.: *Reflexiones sobre el Concierto Económico Vasco,* Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, Bilbao (2000).

MARICHALAR y MANRIQUE, A.: *Historia de la legislación y recitaciones del derecho civil de España*. Imprenta Nacional, Madrid (1872).

PEREZ ARRAIZ, J.: *El concierto económico. Evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca*. Universidad del País Vasco (1992). (Tesis Doctoral).

PORRES AZKONA, J.: *Política y derecho. Los derechos históricos vascos*. Instituto vasco de Administración Pública (1992).

POSTIGO, C.: *Los conciertos económicos*. L. Haranburu Editor, San Sebastián (1979).

REBOLLO, DELGADO, L.: *España y su organización territorial: Antecedentes, surgimiento, evolución, problemas y propuestas*. Dykinson, S.L. (2018).

SANZ ACERGA, E., *Los fines redistributivos de la Constitución Española. La vertiente económica del principio constitucional de solidaridad y sus posibilidades financieras*, Editorial Fundación Manuel Giménez Abad (2018).

SARDINA PÁRAMO, J.A.: *El concepto de Fuero. Un análisis filosófico de la experiencia jurídica*. Universidad de Santiago de Compostela (1979).

URIARTE SANTAMARINA, P.L.: *139 Preguntas sobre un Concierto con 139 años de vida*. Gurea Kontzertua (2017).

URQUIJO GOITIA, J.R.: “Antecedentes del Abrazo de Vergara”, Parlamento Vasco - Vitoria (1990). En **VV.AA.:** *150 años del Convenio de Vergara y de la Ley de 25-X-1839*. Aguirreazkuenaga Zigorraga, J. (Dir.).

VICARIO Y PEÑA, N.: *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas*. Tela Editorial (1902).

VICENTE-ARCHE, V.: *El Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas. El Tribunal de Cuentas en España*. Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales (1982).

ZAVALA ALCIBAR, F.: *De los fueros a los estatutos. Los Conciertos económicos*. Sociedad Guipuzcoana de Ediciones y Publicaciones, S.A., San Sebastián (1976).

ZUBIRI ORIA, I. y VALLEJO ESCUDERO, M.: *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*. Fundación BBVA, Madrid (1995).

ÍNDICE DE ARTÍCULOS:

AGUSTÍN MANZANO, J.: “Análisis del cupo vasco y de la aportación navarra acordados en 2017”. *Papeles a discusión* (1/2018).

AMENTIA BASTERRA, J.: “Capítulo III. El Concierto Económico en el marco de la Unión Europea (II). Todo sobre el Concierto” *Forum Fiscal* (enero 2018, nº 238).

ALBERDI LARIZGOITIA, A.: “Multiplicadores de financiación. una introducción al análisis de la metodología del cupo”. *Revista Ekonomiaz*, nº 5-6, Sector Público (1986-87).

BAKAIKOA AZURMENI, B.: “Una visión del concierto económico y del cupo en la Comunidad Autónoma Vasca”. *Revista Vasca de Administración Pública* nº 14 (1986).

BARTOLOMÉ CLAVERO, S.: *Del principio de salvedad del derecho histórico vasco*, en *Primer Congreso de Derecho Vasco: la actualización del Derecho Civil*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati (1983).

DE JUAN Y PEÑALOSA, J.L.: “El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos”, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), *Documentación Administrativa* nº 1817 (1979).

DÍEZ-PICAZO, L.M.: “Notas sobre el blindaje de las normas forales fiscales”. *Revista para el Análisis del Derecho*, nº3 (2010).

EZEIZABARRENA, X.: “Artículo de opinión”. *Derecho & Administraciones Públicas* (2017).

FERNÁNDEZ BARBADILLO, P.: “El concierto económico vasco, ¿pacto entre iguales o concesión?” *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* (nº124, abril-junio 2004).

GARCÍA, NOVOA, C.: “La Sentencia del Caso Azores y su Influencia en el poder normativo de las Comunidades Autónomas en España” *Dereito* (2006).

MONREAL ZIA, G Y JIMENO ARANGUREN, J.: “El Concierto Económico: génesis y evolución histórica” *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia* nº6 (2009)

LASARTE ALVAREZ, J.: “La financiación de las Comunidades Autónomas”, *Revista de estudios regionales* nº 181 (1979).

PASCUAL MEDRANO, A.: “La Rioja: un nuevo capítulo en el largo conflicto fiscal ligado al “efecto frontera””, *Revista General de Derecho Constitucional* 14 (2012)

PASCUAL MEDRANO, A.: “La Comunidad Autónoma de La Rioja y el llamado “blindaje” del Concierto Económico Vasco” *Revista General de Derecho Constitucional* 9 (2010)

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A.: “La doctrina constitucional sobre los derechos históricos de los territorios forales: de la negación al reconocimiento”. *Revista de Administración Pública* nº 124 (1991).

MARCOS GÓMEZ, F.: “El origen de los regímenes tributarios forales”, *Revista eXtoikos* nº 9, Instituto Econospérides (2013), págs. 75-78.

MARTINEZ DIEZ, G.: “Fueros y conciertos económicos”. *Documentación Administrativa* nº 181. Presidencia del Gobierno, Madrid (1979).

NICOLAIDES, P.: Los principios y normas de armonización fiscal en el Concierto Económico. Fundación BBV y European Institute of Public Administration, Bilbao y Bruselas (1997)

SÁEZ MORENO, S.: “Los incumplimientos del derecho de la unión europea y su repercusión sobre las comunidades autónomas: los asuntos magesa y vacaciones fiscales vascas”. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº32 (2015).

SANCHEZ NAVARRO, A. y FERNANDEZ RIVEIRA, R.M.: “Sinopsis DA 1ª CE” *Congreso de los Diputados*, Madrid. (2003, actualización en 2016).

ÍNDICE DE INFORMES

DE LA FUENTE, A.: “Notas sobre el proyecto de nueva ley del cupo”. FEDEA POLICI PAPERS (2017/14), (FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)).

DE LA FUENTE, A.: “Sobre la generalización del sistema de concierto” *Fedea Polici Papers* (208/02), (FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)), (2002).

DEFENSOR DEL PUEBLO: “Resolución adoptada el 27 de marzo de 2018 por el Defensor del Pueblo, en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021” *Defensor del Pueblo* (2018).

MANZANO MOZO, J.A.: “Seminario impacto sobre los recursos de las CCAA de las diferencias operativas en la aplicación del sistema de financiación de 2009. La no aportación

de las Comunidades forales a la nivelación del sistema y otras causas de la insuficiencia” *IVIE* (2018).

VV.AA.: Informes sobre la financiación definitiva de las CCAA a través del sistema de financiación. Ministerio de Hacienda (2016)

VV.AA.: “Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica”. *Centro de Estudios Constitucionales* (2017).

VV.AA.: “Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas”. *Centro de Estudios Constitucionales* (1981).

ÍNDICE DE PÁGINAS WEB:

CONCIERTO ECONÓMICO.ORG www.conciertoeconomico.org/es (consultado en mayo 2019)

CONCIERTO ECONÓMICO.COM (www.conciertoeconomico.com) (consultado en marzo 2019)

Departamento de Hacienda y Economía del País Vasco (consultada el 30/05/2019)
(<http://www.euskadi.eus/distribucion-de-recursos/web01-s2oga/es/>)

Informes sobre la financiación definitiva de las CCAA a través del sistema de financiación. Ministerio de Hacienda (2016) <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx> (consultado en abril de 2019)

Las vacaciones fiscales, una ventaja a las empresas instaladas en Euskadi (2014)
<http://www.rtve.es/noticias/20140513/vacaciones-fiscales-ventaja-empresas-instaladas-euskadi/438437.shtml> (consultado en mayo de 2019)

Nota de prensa del Gobierno Vasco de la CMCE, en la página web de
(http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_12/spl_10/pdfs/16.pdf) (consultado en mayo de 2019)

Página web del Gobierno Vasco: http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/informacion/ley_terr_historicos/es_10106/ley_terr_historicos.html
(consultado en abril 2019)

SÁNCHEZ, C.: EL CONFIDENCIAL (Diario digital). (“El País Vasco se ‘ahorra’ 5.310 millones por el cálculo del cupo”) (10/04/2018)

https://www.elconfidencial.com/economia/2018-04-10/cupo-vasco-navarra-concierto-hacienda-estudio-ivie-castilla-y-leon-deficit-6-24-angel-manzano-impuestos-iva_1547377/

(consultado en mayo de 2019)

SEGOVIA, C. (“La cifra del Cupo vasco es arte de magia”) (23/11/2017) EL MUNDO

(<https://www.elmundo.es/espana/2017/11/23/5a15ebebca4741ef0f8b4641.html>)

ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA

STJUE de 2 de julio de 1974, C-173-7 – Italia/Comisión.

STJUE de 11 de septiembre de 2008, C-428/06 – Unión General de Trabajadores de La Rioja.

STJUE de 6 de septiembre de 2006, C-88/03 – Portugal/Comisión.

STC 18/1982, de 4 de mayo.

STC 11/1984, de 2 de febrero.

STC 123/1984, de 18 de diciembre.

STC 98/1985, de 29 de julio.

STC 76/1986, de 26 de abril.

STC 179/1987, de 12 de diciembre.

STC 183/1988, de 13 de octubre.

STC 76/1988, de 26 de abril.

STC 104/1990, de 20 de septiembre.

STC 88/1993, de 12 de marzo.

STC 159/1993, de 6 de mayo.

STC 9/2019, de 17 de enero.

STS 7893/1999, de 9 de diciembre de 2004

STS 1361/2018, de 5 de septiembre.

STS 1396/2018, de 16 de abril.

STS 275/2019, de 31 de enero.

ST JCCAM, 88/2018, de 12 de julio.