

EL CONCIERTO ECONÓMICO Y LA CREACIÓN DE UN SISTEMA FISCAL PROPIO EN LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS VASCOS.

1.- La esencia del régimen de Concerto.

Las instituciones jurídicas actuales provienen de nuestra Historia, en mayor o menor medida son la plasmación actualizada de las que existieron en tiempos pretéritos. Esta aseveración adquiere, si acaso, una dimensión aún mayor en el caso de los Territorios Históricos vascos, puesto que un importante bagaje competencial del que disfrutaban en la actualidad es consecuencia del reconocimiento constitucional de sus derechos históricos.

Así, el Concerto Económico, como medio de disciplinar las relaciones tributarias y financieras entre la Comunidad Autónoma del País Vasco, sus Territorios Históricos y el resto del Estado español, adopta sus actuales características a partir de la redefinición de su esencia histórica.

El Concerto Económico nace en el siglo XIX como consecuencia del proceso de asimilación jurídica de los territorios forales derivado de la construcción de un Estado constitucional y liberal, centralista, siguiendo los patrones decimonónicos, que planteaba la superación de las especificidades regionales en aras de conseguir la unidad jurídica.

La monarquía borbónica, siguiendo el modelo francés del siglo XVIII, pretendió, desde un primer momento —y no hay que olvidar a este respecto los Decretos de Nueva Planta de Felipe V— la eliminación de las especialidades regionales forales heredadas de la Edad Media en el proceso de conformación de la monarquía hispánica.

En el caso del Derecho público, el interés del Estado central por lograr la unidad jurídica era aún más acusado que en lo que a las instituciones civiles forales se refiere, y por ello, el esfuerzo uniformizador adquirió unos perfiles mucho más explícitos en relación con la organización del poder político, con las obligaciones militares y tributarias de

los ciudadanos, con la administración de justicia o con el establecimiento de una unidad aduanera que permitiera la realización de un mercado único a nivel estatal.

En ese proceso, los Territorios forales del País Vasco y Navarra perdieron su exención militar y, lo que es más importante para el tema que nos ocupa, su exención fiscal, intentándose su sometimiento al sistema fiscal común a partir de las Leyes de 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1876, aprovechando para ello el desenlace de las Guerras Carlistas que se libraron en este País en diversos momentos del siglo XIX.

Como consecuencia de ese proceso histórico, y pese a las intenciones del Estado central, los Territorios forales pudieron conservar una cierta autonomía financiera y tributaria, plasmada en el sistema de Concierto Económico en el caso de las tres provincias vascas y en el de Convenio Económico en el caso navarro.

Éste sistema se basaba, como es por todos conocido, en el encabezamiento provincial de la mayoría de las figuras tributarias existentes, de tal manera que cada provincia vasca contribuía a las arcas del Estado en una cantidad pactada por cada figura tributaria, teniendo una importante libertad a la hora de exaccionar entre sus habitantes los recursos necesarios para hacer frente a las aportaciones a la Hacienda central y a los demás gastos de la Administración provincial.

Su desenvolvimiento se produjo en términos más o menos normales hasta la Guerra Civil, ya que la derrota republicana a manos de los alzados conllevó la pérdida del Concierto Económico para las provincias de Bizkaia y de Gipuzkoa, y su mantenimiento sólo para las de Álava y Navarra, si bien teniendo presente que la libertad de actuación de las mismas se vio condicionada de una manera importante por el régimen político de la dictadura de Franco.

Con la transición a la democracia, se plantea como una necesidad de primer orden la recuperación del régimen de Concierto Económico para los Territorios Históricos de Bizkaia y de Gipuzkoa, amén de formularse el sistema de Concierto como una de las piedras angulares del desarrollo de la estructura institucional tanto de la Comunidad Autónoma del País Vasco como de la Comunidad Foral de Navarra, así como del autogobierno del país reconocido a partir de la Constitución de 1978.

Hay que tener presente que el Concierto Económico, en su formulación actual, no tiene muchos elementos en común con los

Conciertos que se firmaron a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, tanto por la propia evolución del sistema tributario del Estado, como por la adecuación al nuevo marco institucional derivado de la organización territorial del Estado, y por ello, el sistema de determinación del Cupo de cada ejercicio, así como la propia finalidad a la que responde el Cupo (compensación al Estado por las competencias que ejerce en beneficio del País Vasco no asumidas por las instituciones autonómicas o forales), o la estructuración de la distribución de competencias entre la Hacienda estatal y cada una de las Haciendas forales se formulan siguiendo unas coordenadas diferentes a las que tuvieron en el pasado.

Pero, dejando de lado esos elementos concretos, la esencia del Concierto Económico, su carácter pactado, el reconocimiento de un ámbito de soberanía tributaria y financiera a las instituciones del País Vasco, y la especial aplicación del sistema tributario estatal en los Territorios Históricos vascos, siguen en el actual sistema de Concierto Económico pautas similares a las que tuvieron en el pasado.

Más aún, en el marco de cualquier otro hipotético modelo de integración política del País Vasco en el Estado diferente del marcado hoy por la Constitución y el Estatuto, esa esencia última del Concierto, que no está definida más que por unas bases elementales para la convivencia de distintas soberanías fiscales en un mismo espacio económico, seguiría siendo no sólo válida, sino imprescindible.

Por tanto, al mirar al Concierto Económico hoy, con la perspectiva que nos dan los 125 años que han transcurrido desde la publicación del que luego se conocería como “Primer Concierto Económico”, los 25 años que han transcurrido desde el reconocimiento del Concierto Económico como el más elemental de los Derechos Históricos de los Territorios forales vascos por parte de la Constitución, los 24 años del establecimiento de las bases actuales del sistema de Concierto Económico a través del Estatuto de Autonomía de Gernika o los 22 años de evolución del Concierto Económico en los tres Territorios Históricos vascos, avalados por la actuación de las tres Haciendas Forales y por el reconocimiento del carácter indefinido del Concierto que se ha producido en la renovación de 2002, tenemos que sentirnos satisfechos del camino recorrido y, a la vez, deseosos de que la aplicación del Concierto Económico nos lleve al desarrollo de unos sistemas fiscales propios, diferenciados, que permitan la consolidación del modelo de país y de sociedad avanzada del bienestar hacia el que nos movemos.

2.- Realidades y déficits de los sistemas tributarios forales.

En los momentos presentes, podemos afirmar que el sistema de Concierto Económico está completamente asentado, afianzado por su tradición histórica y por su desenvolvimiento en el pasado reciente, con unos horizontes de futuro de estabilidad normativa y del más amplio reconocimiento de la capacidad de las instituciones competentes de los Territorios Históricos, pero con algunos e importantes problemas, unos relacionados con la situación política general, de la que no podemos abstraer la materia tributaria, y otros debidos a la propia configuración presente de los sistemas tributarios de los Territorios Históricos y a la estructura institucional en la que se soportan.

Desde 1981 se ha recorrido un camino difícil pero gratificante por sus resultados. De la nada se han levantado unas Haciendas Forales, cuya eficacia y eficiencia en la gestión tributaria son de sobra conocidas, cuya labor permite la aplicación del sistema tributario para recaudar los recursos necesarios para hacer frente a los gastos que conllevan los servicios públicos de que gozamos en la actualidad, con unos niveles de calidad y cantidad de las infraestructuras y servicios públicos de difícil parangón en el resto del Estado y que nos acercan más a esa Europa en la que nos integramos hace ya algunos años.

De la nada, también, se ha edificado un ordenamiento tributario propio, obviamente partiendo del ordenamiento estatal, del que tampoco tenemos una capacidad absoluta de separación en la medida en que tenemos que respetar las diferentes normas armonizadoras que se contienen en el Concierto Económico, pero en el que se han alcanzado cotas de diferenciación que han aumentado el atractivo de nuestro sistema tributario para la captación de inversiones y para el impulso de la actividad económica en momentos muy difíciles, así como para el establecimiento de un marco propio de tributación de las personas físicas, con medidas tan importantes como un Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas más progresivo, o un sistema de Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en el que no se someten a gravamen las transmisiones lucrativas que se producen en el seno de la unidad familiar.

Incluso, en los últimos tiempos, hemos sido capaces de dotar a nuestro sistema tributario, por lo menos en el Territorio Histórico de Bizkaia, de unas normas propias respetuosas con las instituciones privadas de nues-

tro Derecho Civil Foral, adecuando de esta manera el régimen fiscal a los principios que regulan las relaciones patrimoniales, matrimoniales y sucesorias en nuestro Derecho Civil propio.

Ahora bien, si nos acercamos con detenimiento a lo que ha sucedido en los últimos tiempos, no todos los resultados cosechados pueden dar lugar a una visión tan optimista. A nadie se le oculta que a partir de 1988 las Haciendas Forales vascas se convirtieron en un motor normativo, llevando la iniciativa en la adopción de medidas fiscales y en la introducción de mecanismos que permitieran aumentar la eficacia interna y externa del sistema.

En la actualidad, esa capacidad de iniciativa se ha perdido en gran medida. Los últimos años han visto cómo las iniciativas normativas se adoptaban en otras instituciones, y los órganos forales se limitaban a proceder a la adaptación de esas medidas a sus ordenamientos internos, con algunas excepciones, como la mencionada adaptación de la normativa tributaria vizcaína a las peculiaridades del Derecho Civil Foral del País Vasco.

Por otro lado, la legislación estatal ha ido asumiendo determinadas medidas introducidas primero en los Territorios forales, por lo que, en la actualidad, se ha reducido mucho el diferencial normativo entre ambos territorios, y se ha perdido en gran medida la capacidad de iniciativa en la innovación fiscal.

Las causas de este fenómeno son múltiples, como las de todos los procesos sociales. La situación política general no ha ayudado, en absoluto, al desenvolvimiento del Concierto Económico, que siempre ha sido mirado con recelo desde las instituciones del Estado.

Los perjuicios de la falta de entendimiento político, o peor aún, de la falta de voluntad de entendimiento político, se han visto claramente en todo el complicado proceso de renovación del Concierto Económico que hemos vivido en 2001 y 2002, e incluso se sigue viendo en la actualidad, a la hora de poner en práctica las previsiones establecidas en el nuevo Concierto Económico.

Quizás no sea exagerado decir que estamos muy cerca de tener el vergonzoso privilegio de asistir, por primera vez en la historia del Concierto, a la ruptura de un pacto político tácito de mínimos que, entre las fuerzas del País Vasco, lo ha salvaguardado siempre hasta hoy de un debate que pudiera poner en cuestión su propia existencia.

Este clima negativo había sido abonado a partir de finales de los años ochenta y principios de los noventa del pasado siglo como conse-

cuencia del paulatino proceso de judicialización de las normas jurídicas emanadas de las instituciones competentes de las Haciendas Forales, con las importantes repercusiones que para la seguridad jurídica de los contribuyentes ha representado este proceso.

Y, además, se ha visto acentuado por la actuación de las Instituciones de la Unión Europea, que han visto una oportunidad de oro para dar impulso a la armonización normativa en materia de impuestos directos en el seno del mercado interior a través de la aplicación de la normativa sobre ayudas de Estado, que no ha hecho sino cuestionar la legitimidad de las más importantes medidas tributarias de impulso a la actividad económica y de fomento de la inversión productiva puestas en marcha en la década de los años noventa por parte de las Haciendas Forales.

La fragmentación política de las Juntas Generales de los tres Territorios Históricos en la pasada legislatura ha sido otro de los elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de analizar el frenazo que ha sufrido el desarrollo de un sistema fiscal propio.

Pero, desde otro punto de vista, la aplicación práctica del sistema tributario, es decir, la gestión diaria y el contacto con los contribuyentes de las Haciendas Forales, también se ha intentado realizar con bases diferentes a las que imperan en otras Administraciones tributarias de nuestro entorno.

Las Haciendas Forales han intentado mantener un esquema de relación con los contribuyentes más cercano y abierto, tratando de evitar los problemas tributarios antes de que sucedan, esto es, con una política de prevención de la elusión fiscal más que de represión de las conductas ya realizadas, con una agilización de los procedimientos y un aumento de la seguridad jurídica de los contribuyentes a través de los diferentes instrumentos normativamente establecidos para ello, tratando de imprimir un carácter diferencial a su actuación, sin perjuicio de un incremento de los medios personales y materiales de la lucha contra el fraude para conseguir una aplicación justa del sistema tributario.

Para poder conseguir sus fines, las Haciendas se han ido dotando del personal necesario para ello, primero a través del comprensible proceso de transferencias de personal desde la Administración del Estado, pero, posteriormente, a través de las correspondientes convocatorias públicas de empleo, basadas ya en el conocimiento del ordenamiento tributario propio.

Ahora bien, llegados a este punto, pudiendo estar razonablemente satisfechos del camino recorrido, tenemos que atender a las nece-

sidades que se nos plantean para el futuro próximo, intentado buscar las soluciones más adecuadas para los problemas que nos acechan en la situación actual y para poder recuperar la iniciativa y los elementos diferenciales de nuestros sistemas fiscales.

Y para ello hemos de ser conscientes de las carencias que en este momento padecemos. Vamos a dejar de lado los problemas políticos generales, que obviamente van a seguir influyendo en el desarrollo del Concierto Económico, pero que no tienen una solución específicamente tributaria. Y por ello, vamos a centrarnos en aquellos aspectos jurídicos que sí pueden impulsarse desde nuestras propias instituciones.

3.- Un Instituto Vasco de Estudios Fiscales.

En primer lugar, hay que hacer mención a la necesidad de poder contar con un Instituto Vasco de Estudios Fiscales. Todas las Administraciones tributarias de los Estados de nuestro entorno disponen de organismos especializados en el estudio de su sistema fiscal, capacitados para analizar los problemas que plantean los mismos, así como para enfocar las distintas líneas de evolución y de innovación que se puedan plantear.

En la actualidad, esta labor la realizan de una manera loable técnicos especializados de las Haciendas Forales, pero desde nuestro punto de vista esto es insuficiente, tanto por la limitación de medios de que disponen para ello, como por la perspectiva limitada desde la que se asoma la Administración tributaria a la realidad circundante.

También surgen en nuestro ámbito muy meritorias iniciativas de estudio y propuesta en materia fiscal desde los ámbitos universitario, empresarial y sindical, pero tales iniciativas no encuentran un camino fácil de canalización hacia las instancias de poder con capacidad para ponerlas en práctica, ni un foro institucionalizado de encuentro y contraste de las diferentes sensibilidades.

Un Instituto Vasco de Estudios Fiscales, ahora que estamos ante un ordenamiento tributario foral maduro, debería dedicarse al estudio detallado del Derecho propio y del Derecho comparado, a la integración de las diferentes perspectivas de todos los sectores administrativos, académicos, sociales y culturales, a la formación de los profesionales dedicados a la práctica fiscal, a la selección y formación de los técnicos que deban integrarse en nuestras Administraciones tributarias y a la divulga-

ción de todos los aspectos relacionados con los ordenamientos tributarios forales.

El bagaje dogmático que podría aportar un Instituto Vasco de Estudios Fiscales no está al alcance actualmente de las Haciendas Forales, y ello dificulta enormemente la labor que tienen que desarrollar, y además puede explicar, en parte al menos, el estancamiento que han sufrido los ordenamientos forales en los últimos tiempos.

Ante la sorprendente indiferencia de la mayoría de los expertos fiscales del País, es lamentable el déficit de elaboración doctrinal en torno a los sistemas tributarios forales. Sólo dos publicaciones recogen con habitualidad colaboraciones científicas en la materia, *Forum Fiscal* y *Zergak-Gaceta Fiscal del País Vasco*, y aún en ellas, la reiteración de las firmas denota una intensiva dedicación de unos pocos entusiastas más que el interés generalizado ni siquiera de las instancias académicas vascas. Sin duda que tal desinterés no será ajeno al limitadísimo ámbito de distribución de ambas publicaciones. Por ello, la revitalización de la abortada experiencia de *Ekonomiaz*, revista de Hacienda Pública lanzada a comienzos de los noventa al alimón entre la Facultad de Sarriko y la Hacienda Foral vizcaina, sin duda la más ambiciosa iniciativa en la materia, estúpida y arbitrariamente interrumpida, sería uno de los retos del Instituto.

Entre otras cosas, un Instituto Vasco de Estudios Fiscales debería servir de foro en el que analizar especialmente la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia, la actuación de las Instituciones comunitarias y los referentes y modelos de otros países, para de esta manera poder innovar el sistema tributario con unas bases más sólidas que las actuales.

Si se nos permite el símil urbanístico, hemos agotado la fase de urbanización, construcción y edificación de una Hacienda propia y de un ordenamiento tributario propio, y en la etapa que ahora comenzamos tenemos dos opciones: ir a remolque de otros, o establecer las pautas para poder seguir un camino propio. Esto último requiere unas instituciones que apoyen con su labor este camino, y un Instituto Vasco de Estudios Fiscales se plantea como una necesidad ineludible si se quiere seguir esa vía.

4.- Cuerpos de funcionarios especializados en materia fiscal y financiera.

La selección y formación de los funcionarios que deben desarrollar sus funciones en las Haciendas Forales debería realizarse de una manera más específica, contando con el apoyo del tan repetido Instituto Vasco de Estudios Fiscales, y enfatizando la necesidad de establecer unos cuerpos propios de técnicos especializados en nuestros sistemas tributarios.

En las actuales Diputaciones Forales, dejando a un lado los medios personales transferidos desde la Administración del Estado, todavía en activo en gran medida, la mayor parte de los funcionarios destinados en nuestras Haciendas son funcionarios de Administración general sin especialización en materia financiera y tributaria. La mayor parte de los técnicos responsables de las áreas fiscales pueden desempeñar sus funciones lo mismo en las Haciendas Forales que en los Departamentos de Obras Públicas o de Acción Social de las correspondientes Diputaciones Forales.

Esto no quiere decir que las Haciendas Forales estén en manos de funcionarios inadecuados, pero sí que los elementos tenidos en cuenta en su selección no han potenciado los aspectos tributarios a los que se van a dedicar. Obviamente, el empeño y la profesionalidad de las propias personas y la formación impartida les ha acabado por dar los instrumentos formativos necesarios para el desempeño de sus funciones, pero es evidente que si el proceso de selección de esos funcionarios les exigiera un conocimiento profundo inicial del ordenamiento tributario, ello redundaría en un aumento de la eficacia de las Haciendas.

Quizás la excepción más relevante y que mejor ratifica nuestras reservas sean los cuerpos de Inspectores y Subinspectores de las tres Haciendas Forales, que sí han sido seleccionados en procedimientos específicos y a los que sí se ha exigido un conocimiento especializado de la materia tributaria.

Pero no solamente de ellos viven las Haciendas, y por eso, proponemos como un paso adelante en el desarrollo de nuestras Administraciones tributarias, la creación de un cuerpo de técnicos especializados en materia financiera y tributaria, que serían los encargados de liderar y desempeñar las labores referidas al diseño y aplicación del sistema tributario propio de cada Territorio Histórico.

Es paradójico que en las plantillas forales existe un cuerpo especializado en materia financiera y tributaria en el Grupo B y no existe en el Grupo A, pese a que en el caso de la Hacienda vizcaina la clarividencia y el oficio de quienes desde el equipo del Diputado General Sr. Makua lanzaron desde la nada la recuperada Hacienda Foral en 1982, fundamentaran aquella tarea precisamente, junto con los transferidos del Estado, en un Cuerpo de Técnicos de Hacienda Foral, hoy extinto.

5.- El papel de la Academia.

Sin duda alguna, en nuestra opinión, el desarrollo de medidas como las que acabamos de mencionar debería suponer un aumento de la capacidad de nuestras Haciendas Forales para hacer frente a los retos del futuro y el establecimiento de unas bases sólidas sobre las que edificar unos sistemas tributarios propios y diferenciados.

En relación con estas líneas de actuación, la Academia Vasca de Derecho bien podría desempeñar un papel determinante, como vehículo idóneo para sembrar ese Instituto Vasco de Estudios Fiscales desde su proyectada Sección de Derecho financiero y tributario, germen, en definitiva, de una institución similar.

El artículo 2 de los Estatutos de la Academia Vasca de Derecho proclama como fines de la misma “el estudio, investigación y divulgación de las Ciencias Jurídicas y en especial las relacionadas con el Derecho vasco a partir de la Constitución española, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco y las normas emanadas de los órganos autonómicos y forales, así como la doctrina jurídica y la jurisprudencia aplicable y los usos y costumbres tradicionales y vigentes.[...]”

Sin duda, si aplicamos estos fines al Derecho financiero y tributario foral, nos encontramos con un ámbito objetivo de conexión entre las necesidades dogmáticas y teóricas que tienen las Haciendas Forales, como hemos expuesto, y las intenciones de la Academia Vasca de Derecho.

En cualquier caso, integrado o no en la Academia, el Instituto Vasco de Estudios Fiscales tendría un referente de colaboración con la misma a través de su Sección de Derecho financiero y tributario, y la labor en este sentido de ambos debería ser el elemento determinante de la consolidación de un sistema propio.

Estamos en una encrucijada de caminos, hemos de decidir si queremos ser unos meros administradores de unas competencias, o si queremos ser los protagonistas de nuestro destino, y quién sabe, si un referente a tomar en cuenta a nivel internacional, y para ello debemos dar un impulso a aquellos elementos que nos permitan mantener un ordenamiento diferenciado.

El Concierto Económico ha contribuido de una manera destacada a la configuración actual del país, las potencialidades que el mismo encierra para nuestras instituciones y el uso que se haga de ellas en el futuro cercano marcará, sin duda, la configuración futura de nuestros Territorios, y es responsabilidad de todos que el ejercicio de nuestras competencias se traduzca en un aumento de nuestro bienestar individual y colectivo.

Estamos convencidos de que si se tienen unas competencias es para ejercerlas, pero para ejercerlas adecuadamente es necesario estar dotados de los medios adecuados para ello. El camino a seguir es claro, esperemos aunar las voluntades necesarias para ello, como así ha sido en tiempos pasados más complicados que los actuales.

Con el desarrollo de los instrumentos necesarios para la elevación del nivel técnico de nuestras Haciendas Forales, con la profundización en la línea de cercanía a los contribuyentes y a sus problemas que siguen las Haciendas Forales, posibilitada tanto por nuestra dimensión como por nuestro modo de hacer las cosas, con la explotación racional de nuestras potencialidades, con todo ello y con el esfuerzo colectivo, contribuiremos, sin duda, al incremento de nuestro bienestar.

Iñaki Alonso Arce y Javier Muguruza Arrese