

La coordinación jurídica de la Hacienda Vasca y la Hacienda del Estado: Órganos internos y externos comunes

José Antonio Arratibel Arrondo
Letrado Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA ESTRUCTURA ARTICULADORA INTERNA. II.1. El Consejo Vasco de Finanzas Públicas. II.1.1. Las funciones. II.1.2. Composición. II.2. Consejo Vasco de Políticas Públicas. II.3. Órgano de Coordinación Tributaria: armonizar, coordinar y colaborar. A) Ley 3/1989, de 30 de mayo. B) El Órgano de Coordinación Tributaria. III. LA ESTRUCTURA ARTICULADORA EXTERNA DE LA HACIENDA VASCA. III.1. Hacienda del Estado: sistema concertado. A) La Junta Arbitral. B) La Comisión Coordinadora. C) La Comisión Mixta de Cupo. III.2. Hacienda del Estado y Haciendas Autónomas: Sistema LOFCA. A) Criterios coordinadores. B) El Consejo de Política Fiscal y Financiera. IV. LA HACIENDA EUROPEA Y EL CONCIERTO. IV.1. Consecuencias para la Hacienda Vasca. IV.2. Comisión de Cooperación Administrativa. IV.3. La problemática del Concierto en la UE. IV.3.1. Los incentivos fiscales. IV.3.2. Los centros de dirección, coordinación y financieros. IV.4. Propuestas de futuro. IV.4.1. Libro Blanco sobre el Autogobierno Vasco. IV.4.2. Nuevo pacto concertado. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La Hacienda Autónoma Vasca actual, en sentido estricto, es el resultado de una transición de las Haciendas forales tradicionales a una Hacienda autónoma, moderna, caracterizada por un doble perfil: uno, simétrico y, otro, asimétrico. Simétrico, en cuanto contiene los elementos propios de una moderna Hacienda Pública entendida en sentido amplio. Asimétrico, por cuanto escapa de la regla común del ordenamiento jurídico financiero español. La Hacienda Autónoma Vasca presenta unas especificidades en sus relaciones con el Estado como en su articulación interna.

En la Hacienda Autónoma Vasca se articulan los niveles de Hacienda que la configuran, es decir, la General, las Forales y Locales. En este ámbito interno también se producen flujos financieros que han de ser debidamente coordinados. Ello constituirá lo que denominaremos *articulación interna de la Hacienda Autónoma Vasca*.

Por otro lado, la Hacienda Autónoma Vasca ha de relacionarse con la Hacienda Estatal. La base jurídica de tal relación se encuentra en el siste-

ma Concertado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 del EAPV. He aquí donde encontramos una serie de flujos financieros que se instrumentalizan por un complejo mecanismo y procedimientos de coordinación, colaboración, armonización y cooperación. Ello constituirá lo que denominaremos *articulación externa de la Hacienda Autónoma Vasca y la Hacienda Estatal*. Una prolongación de la relación externa será la correspondiente articulación con la Hacienda de las Instituciones Comunes de la UE.

Veamos cómo se produce la articulación de la Hacienda vasca tanto desde sus aspecto interno como en su relación externa.

II. LA ESTRUCTURA ARTICULADORA INTERNA

No está en el ánimo de este trabajo el estudio de la distribución competencial contenido en el Título Primero de la denominada Ley de Territorios Históricos (LTH). Por contra, el capítulo primero del Título Segundo define los principios básicos de carácter estructural que configuran la base sobre la que se sustentan las relaciones interterrestriales y se articulan los mecanismos de distribución de recursos para hacer frente a la ejecución de las competencias de cada una de esas instituciones. Estos principios regulan la relación entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales. Lo que nos interesa para nuestro trabajo es el estudio del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (CVFP) como instancia común de las tres Haciendas de los Territorios Históricos. En este sentido, también estudiaremos el papel asignado a un órgano común de las Haciendas que configuran en el entramado de la Hacienda Autónoma del País Vasco como es el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi.

II.1. El Consejo Vasco de Finanzas Públicas

A los efectos de coordinar la actividad de las Haciendas de los territorios Históricos se crea el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. La doctrina lo ha calificado como «órgano de encuentro, diálogo y pacto» entre esos dos niveles institucionales. Su objetivo es el instrumento para el adecuado funcionamiento de un modelo de Hacienda articulada en torno a distintos niveles, cuyo principio rector básico es el de riesgo compartido, para cada uno de los niveles que la componen ¹. Junto a ellas se han crea-

¹ C. LAMBARRI GÓMEZ, y J. L. LARREA JZ. DE VICUÑA, «Las relaciones entre las instituciones del País Vasco. Las bases del modelo», en *Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma*

do otros órganos derivados de esa necesidad como el Órgano de Coordinación Tributaria ².

II.1.1. Las funciones

Podemos clasificar las funciones del Consejo Vasco de Función Pública en tres tipos ³:

A) Distribución de recursos

La distribución de los recursos derivados de la gestión del Concierto Económico y en consecuencia, las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General del País Vasco, tal y como hemos desarrollado en el capítulo anterior, es la función básica del CVFP.

del País Vasco, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Arduruleritzaren Euskal Erakunde, Gobierno Vasco, Oñati, 1995, p. 35.

² El Órgano de Coordinación Tributaria. La institución que se crea es clave para entender el modelo interno de relaciones de la Hacienda Autónoma Vasca, esto es, el Órgano de Coordinación Tributaria. Los artículos 16 y 17 de la Ley 3/1989 regulan la composición y funciones de este Órgano de Coordinación Tributaria. En la composición de este Órgano de Coordinación Tributaria se repite la estructura que aparece en otros órganos de relación entre las instituciones comunes y forales. La composición es paritaria entre los tres representantes del Gobierno Vasco, nombrados a propuesta del Consejero de Hacienda y Administración Pública y los tres representantes de la Diputaciones Forales, una por cada una de ellas. La presidencia del Órgano de Coordinación Tributaria recae en uno de los representantes del Gobierno Vasco. Entre las funciones que la Ley 3/1989, de 30 de mayo, atribuye al Órgano de Coordinación tributaria destacan: Impulsar la coordinación y colaboración entre las Diputaciones Forales en el ejercicio de sus competencias tributarias en aras de lograr una mayor eficacia en la gestión tributaria. Emitir informe sobre los proyectos de disposiciones forales de carácter general relativos a materias que hayan sido objeto de armonización por Ley del Parlamento Vasco. Emitir cuantos informes le sean solicitados por la Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco o los Órganos Forales de los Territorios Históricos en materia tributaria. Publicar un informe anual integrado de la actuación de la Hacienda Vasca donde se proporcione información relativa a la gestión e inspección correspondiente. Llevar el registro especial en que queden inscritos los sujetos pasivos o retenedores que centralicen el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en un solo territorio, a fin de facilitar las relaciones entre las Administraciones de los Territorios Históricos. Elaborar planes de inspección conjunta, sobre sectores, colectivos y empresas, especialmente sobre aquellos que operen en más de un Territorio Histórico, así como el seguimiento de los planes. Informar previamente a la evacuación de consultas vinculantes a efectos de conseguir la coordinación de los criterios que se sustenten por la Administraciones Tributarias de los Territorios Históricos.

³ En trabajos publicados con anterioridad efectuó esta triple clasificación. Vid. J. A. ARRATIBEL ARRONDO, «Eusko Jaurlaritzako aurrekontuaren finantzaketa: 1997-2001 artean Foru Aldundiek egin beharreko ekarpenen araudia», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 48 (mayo-agosto/1997), pp. 46 a 49, y en «Euskal Herriogasuntza Nagusiaren finantzaketarako arazoak: irtenbide juridiko baten azterketa», *Revista Jurídica Euskal Legelarien Aldizkaria de la Sociedad de Estudios Vasco-Eusko Ikaskuntza*, Donostia, 1997, pp. 11 a 13; *Bases y principios jurídicos del tránsito de una Hacienda vasca territorial a una Hacienda vasca integrada: órganos e instituciones comunes*, Ed. Gobierno Vasco, IVAP-HAEE, 1999, pp. 159-163.

B) Articulación de la actividad financiera y presupuestaria

Estudio y formulación de propuestas al Gobierno y a las Diputaciones Forales sobre cualquier materia relacionada con la actividad económica, financiera y presupuestaria del sector público vasco que, a juicio del Consejo, precise de una actuación articulada.

C) Funciones generales coordinadoras

Otras funciones que aparecen dispersas en la LTH, y que a nuestro juicio pueden integrarse en su artículo 28, son:

— Determinación del tipo de interés de los anticipos de tesorería y de los aplazamientos de las aportaciones de las Diputaciones a la Hacienda General del País Vasco (art. 25.3).

— Establecimiento de los criterios oportunos para efectuar la liquidación de las aportaciones de las Diputaciones Forales (art. 26).

— Coordinación y armonización de la política de endeudamiento de los Territorios Históricos y de los Entes Locales con la de la Comunidad Autónoma, en el caso de operaciones de crédito con plazo superior a un año (art. 27.4).

— Establecimiento del nivel orientativo de crecimiento de las retribuciones al personal y los gastos de compra de bienes corrientes y servicios del sector público vasco.

— Determinación de criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes en materia de procedimientos presupuestarios y de contabilidad pública para su aplicación por los Entes Locales y sus organismos y entidades ⁴.

II.1.2. Composición

El Consejo está integrado, de conformidad con el apartado 2 del artículo 28, por seis (6) miembros, con la siguiente composición.

«tres designados por el Gobierno y los otros tres por las Diputaciones Forales a razón de uno por cada una de ellas».

⁴ Además de las normas de procedimiento internas establecidas en los apartados 4.º (régimen de convocatorias), 5.º (adopción de acuerdos), 6.º (asesoramiento) y 7.º (sometimiento al régimen jurídico de las administraciones públicas y al procedimiento administrativo común) del artículo 28 de la LTH, es necesario subrayar el contenido del apartado 8, para dejar constancia, desde esta perspectiva, de la importancia de este Órgano Coordinador.

Por tanto, se erige en el órgano de encuentro entre las Haciendas de los Territorios Históricos. Sus funciones, más explicitadas en la LTH, nos recuerdan a los asuntos tratados por las Conferencias Forales. Del mismo modo, la composición del Consejo es coincidente con las Conferencias, salvedad hecha de las Instituciones Comunes que obviamente no existían en aquella época. Otro elemento común es la fórmula de las tomas de acuerdos y la deliberación previa de cada representante territorial en Juntas o en Consejo de Diputados ⁵.

II.2. Consejo Vasco de Políticas Públicas

En el Acuerdo de coalición que suscriben los partidos políticos Partido Nacionalista Vasco y Eusko Alkartasuna para la formación de un gobierno (legislatura 1999-2002), se dispone la creación del Consejo Vasco de Políticas Públicas ⁶.

Este nuevo órgano interinstitucional supone un paso más en el proceso de articulación de la Hacienda Vasca. El acuerdo puntualiza que este CVPP no supone la constitución de un nuevo órgano «sólo desde la perspectiva del gasto, sino como espejo del Consejo Vasco de Finanzas Pú-

⁵ A este respecto señala el Tribunal Constitucional en la Sentencia 76/1988, F.J. 11.º, que «la existencia de una vía para resolver aquellas cuestiones en las que los representantes del Gobierno Vasco y los de los Órganos Forales no hayan conseguido llegar a un acuerdo, aparece como requisito imprescindible para la misma existencia y funcionamiento de la Hacienda General de la Comunidad Autónoma, y para la viabilidad de ésta, que se vería comprometida si, por falta de acuerdo, quedarán bloqueadas las aportaciones de los Territorios Históricos destinadas a subvenir a las necesidades de las Instituciones Comunes del País Vasco. Dada la necesidad de un procedimiento de este tipo, no resulta injustificado que la actualización del régimen foral en este aspecto se haga consistir en encomendar al Parlamento Vasco —compuesto, según previsión estatutaria, por un número igual de representantes elegidos por cada Territorio Histórico— la resolución de esas controversias. Conviene recordar, además, en este punto, que históricamente, en el Concierto de Álava, se preveía también una fórmula de resolución de discrepancias, que se encomendaba, caso de conflicto entre la Diputación Foral y el Ministerio de Hacienda, a este último, sin perjuicio del propio recurso contencioso-administrativo, artículo 23, Decreto de Concierto Económico de Álava, de 26 de noviembre de 1976. Sin duda, el procedimiento ahora adoptado, al encargar una función similar a un órgano distinto e independiente del ejecutivo viene a suponer, más que una reducción, una garantía añadida al régimen foral históricamente consagrado».

⁶ Los fundamentos para su futura creación son según el documento citado los siguientes: «Los resultados de la aplicación del modelo de financiación a las diferentes instituciones de la Comunidad Autónoma Vasca precisan, de una parte, dar cabida a los Municipios en el modelo de financiación a través de su participación en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, a fin de obtener el mayor grado de suficiencia financiera entre los diversos niveles institucionales. Ello requiere la modificación correspondiente en la LTH y el cambio en la Ley de Aportaciones del quinquenio de que se trate. Por otra parte, la experiencia en la aplicación del actual marco regulador de las relaciones y competencias, aconseja abordar el estudio de la LTH desde la óptica de conseguir el funcionamiento más eficiente de los diferentes niveles institucionales y proceder, en su caso, a una eventual redefinición de funciones».

blicas». Este nuevo foro de naturaleza interinstitucional actuaría en los casos en que una determinada materia requiera la participación activa de todas las instituciones públicas.

En este sentido, se puede entender que este futuro órgano participa de las competencias que la LTH otorga al CVFP. Por tanto, a simple vista parecería un órgano redundante, ya que tal y como hemos señalado, entre las funciones del CVFP están las relativas al estudio y formulación de propuestas al Gobierno y a las Diputaciones Forales sobre cualquier materia relacionada con la actividad económica, financiera y presupuestaria del sector público vasco, que, a juicio del Consejo, precise de una actuación articulada.

No obstante, en nuestra opinión este nuevo órgano sí tiene razón de ser. El CVFP tiene una funciones coordinadoras generales de la política financiera y presupuestaria que afectan al Gobierno Vasco y a las Diputaciones Forales. Por el contrario, este órgano nace con vocación de aglutinar en su seno a todas las instituciones públicas. Por tanto, además de la participación del Gobierno Vasco y a las Diputaciones Forales, tienen cabida las Entidades Municipales.

Por tanto, nos parece que este órgano va a dar una solución parcial a las críticas que hemos efectuado a la ausencia de participación de las Entidades Locales en el seno del CVFP. No obstante, estimamos que esta solución tendría fundamento hasta que se apruebe la modificación correspondiente de la LTH o de la anunciada Ley Municipal Vasca.

II.3. Órgano de Coordinación Tributaria: armonizar, coordinar y colaborar

La Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal, crea este órgano de carácter coordinador, en materia tributaria, entre las Haciendas Forales en la que participa la Hacienda General del País Vasco ⁷. Estamos, en nuestra opinión, ante otra de las fuentes

⁷ Publicada en el *BOPV* n.º 109 de 9 de junio de 1989. C. LAMBARRI GÓMEZ y J. L. LARREA JZ. DE VICUÑA, «Las relaciones entre las instituciones del País Vasco. Las bases del modelo», o.c., p. 51. La ley incorpora tres ámbitos de referencia: el de la Armonización, el de la Coordinación y el de la Colaboración. En cada uno de estos ámbitos las previsiones legales diseñan el marco de actuación futuro y concretan y establecen mecanismos y compromisos de aplicación inmediata». Si el Sistema Tributario Vasco resulta en gran medida de los sistemas Tributarios de los Territorios Históricos, «se añade a los mismos el valor que se traduce de una política fiscal común, integradora en lo sustantivo y respetuosa en los aspectos diferenciales de cada territorio. Se trata, pues, de conseguir un Sistema tributario integrado y armónico y global para el País». La Exposición de Motivos de la

normativas de la Hacienda Autónoma Vasca, ya que afecta a los distintos niveles hacendísticos que la componen.

Antes de analizar algunos aspectos de esta ley, hay que subrayar que las labores de armonización, coordinación y colaboración han sido un hecho anterior a la propia plasmación jurídica. Esta ley se integra en el entramado de las fuentes normativas de la Hacienda Autónoma del País Vasco y de su Hacienda General, así como del entramado institucional del País Vasco, en general.

A) Ley 3/1989, de 30 de mayo

Los objetivos y características de esta ley vienen definidos en su Exposición de Motivos. En ella se explicita la fórmula elegida para abordar la materia, ya que las de técnica legislativa que se que se presentaron fueron dos.

Una consistiría en la regulación de todos y cada uno de los aspectos, de manera concreta y expresa, relativos a las materias susceptibles de ser recogidas en una sola ley.

La otra alternativa, que resultó ser la elegida, consistió en la elaboración de una Ley Marco para posterior desarrollo de los aspectos más concretos y específicos⁸. Los objetivos de la ley aparecen enunciados en su exposición de motivos como en el artículo 1 de la ley.

Podemos agruparlos en:

- La simplificación del Sistema Tributario para el contribuyente, de manera que se facilite el cumplimiento de las obligaciones fiscales, elimi-

Ley define los conceptos de colaboración como la acción por la cual se obra conjuntamente con otros para la consecución de un mismo fin; coordinación, como la manera de concertar esfuerzos para una acción común. Afirma que es más complejo definir el concepto de armonización fiscal pudiendo llegar en última instancia al concepto de uniformización. Señala más adelante que no se trata de alcanzar la armonización «por la vía de la uniformización de toda la normativa que deba emanar de los órganos competentes de los territorios históricos en materia tributaria. No se trata, pues, de evitar toda posibilidad de diferenciación de un sistema tributario con otro, sino de establecer las líneas básicas por las que se deben desenvolver los mismos que el sistema tributario establecido en los territorios históricos se caracterice por el acorde entre las partes que configuran un único todo, debe entenderse como la aspiración fundamental de esta Ley».

⁸ Así, dice la Exposición de Motivos que «la necesidad de abordar el tema de manera delicada y respetuosa con las competencias de las diferentes instituciones, así como la búsqueda de un mecanismo ágil y adaptable a la propia dinámica de la normativa tributaria ha aconsejado la adopción de la vía de una Ley Marco como fórmula más idónea para abordar con garantías este proceso de armonización, coordinación y colaboración». Esta Ley ha sido objeto de modificación por la Ley 4/1988, de febrero, de modificación de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal (BOPV, n.º 60, de 30 de marzo de 1998).

nando así los efectos de una presión fiscal indirecta que se deriva de la coexistencia de sistemas diferentes cuando no son articulados entre sí de manera armónica.

- La coordinación de las actuaciones conducentes a la represión del fraude fiscal, propiciando la configuración y puesta en marcha de planes conjuntos de inspección y el intercambio de información entre las Administraciones Tributarias de los Territorios Históricos, dentro del principio de colaboración que inspira las relaciones interinstitucionales.

- La armonización de la normativa tributaria a desarrollar por los órganos competentes de los Territorios Históricos en todas aquellas facetas susceptibles de generar efectos distorsionadores de la actividad interterritorial, destacando entre éstas por su especial importancia la regulación de las deducciones por inversiones en activos, como mecanismo específico de articulación de una política de incentivos fiscales a la inversión

En cuanto a las características destacamos la separación del tratamiento de la armonización del régimen tributario y las normas de coordinación y colaboración, esto es:

1. Armonización fiscal

Se establece un marco para el sistema tributario de los Territorios Históricos en lo que se refiere a su propia normativa. Es una Ley marco que define los límites en los que se desarrollarán las posteriores leyes de armonización de las diferentes materias que en cada momento se establezca por el Parlamento Vasco. El legislador autónomo creyó conveniente establecer una ley armonizadora definitiva, sino que entendió que se precisaba una norma general que se desarrollaría en sus aspectos más concretos y específicos. La Exposición de Motivos reconoce la dificultad de definir lo que se debe entender por armonización con estas palabras,

«Conviene dejar claro que, en materia de armonización, no se trata de alcanzar las misma vía de la uniformización de toda la normativa que deba emanar de los órganos competentes de los Territorios Históricos en materia tributaria. No se trata, pues, de evitar toda posibilidad de diferenciación de un sistema tributario con otro, sino de establecer las líneas básicas por las que deben desenvolverse los mismos. Que el sistema tributario en los Territorios Históricos se caracterice por el acuerdo entre las partes que configuran un único todo debe entenderse como la aspiración fundamental de esta ley, ahora bien, ello no debe llevar a utilizar el mecanismo de uniformación como herramienta exclusiva de armonización.»

El capítulo I (arts. 2 a 7) de la Ley 3/1989 retoma la previsions establecidas en el artículo 14.3 de la LTH. La armonización, siguiendo los

criterios doctrinales arriba enunciados, no significa la uniformidad. De ahí que la Ley 4/1998, de 6 de marzo, de modificación de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, delimite las materias que deben ser objeto de armonización en aquellos tributos o aspectos en los que la modificación del Concierto ha otorgado competencias normativas. No obstante, se mantiene el espíritu contenido en la Ley 3/1989, al establecer un marco general sin ánimo uniformador, pero que afecte a los elementos sustanciales de cada una de las figuras tributarias ⁹.

2. Coordinación y colaboración

La Ley 3/1989 también regula las materias correspondientes a la coordinación y colaboración fiscal. De ello resulta un modelo específico de relaciones internas entre los niveles de la Hacienda Autónoma Vasca, canalizado a través del Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi ¹⁰.

La práctica de la aplicación de la normativa armonizadora por parte de las Diputaciones Forales va a articularse mediante una fórmula expresa de *coordinación* establecida en el artículo 11 de la Ley 3/1989. Dentro de esta labor de coordinación fiscal se encuentran las tareas de emisión de informes por parte del Órgano de Coordinación Tributaria sobre los proyectos de disposiciones forales de carácter general, relativos a materias que hayan sido objeto de armonización por el Parlamento Vasco. Además de esta forma concreta del seguimiento del proceso de armonización fiscal la ley contiene una serie de normas básicas para que se produzca la coordinación fiscal ¹¹.

B) *El Órgano de Coordinación Tributaria*

Este órgano es clave para entender el modelo interno de relaciones de la Hacienda Autónoma Vasca. Los artículos 16 y 17 de la Ley 3/1989 re-

⁹ En este sentido, el artículo 4 de la Ley 3/1989, relativo a los aspectos armonizables del IRPF, fue modificado por la Ley 4/1998. Esta Ley introdujo, además, un nuevo artículo 4 bis relativo a la determinación de los aspectos sustantivos armonizables del Impuesto sobre el Patrimonio. De igual manera se redactó nuevamente el artículo 5 en relación al Impuestos sobre Sociedades y se introduce un nuevo artículo 6 bis, en relación con la Tasa Fiscal sobre el Juego.

¹⁰ La coordinación y colaboración son definidas en la Exposición de Motivos de la Ley. Así, se entiende por colaboración «la acción por la cual se obra juntamente con otros para la consecución de un mismo fin» y la coordinación como la «manera de concertar esfuerzos para una acción común».

¹¹ J. L. LARREA JZ. DE VICUÑA, «La Ley de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal de Euskadi», *RVAP*, n.º 24, p. 128.

gulan la composición y funciones de este Órgano de Coordinación Tributaria. En la composición de este Órgano de Coordinación Tributaria se repite la estructura que aparece en otros órganos de relación entre las instituciones comunes y forales. La composición es paritaria entre los tres representantes del Gobierno Vasco, nombrados a propuesta del Consejero de Hacienda y Administración Pública y los tres representantes de las Diputaciones Forales, una por cada una de ellas. La presidencia del Órgano de Coordinación Tributaria recae en uno de los representantes del Gobierno Vasco ¹².

Entre las funciones que la Ley 3/1989, de 30 de mayo, atribuye al Órgano de Coordinación tributaria destacan ¹³:

1. Impulsar la coordinación y colaboración entre las Diputaciones Forales en el ejercicio de sus competencias tributarias en aras de lograr una mayor eficacia en la gestión tributaria.

2. Emitir informe sobre los proyectos de disposiciones forales de carácter general relativos a materias que hayan sido objeto de armonización por Ley del Parlamento Vasco.

3. Emitir cuantos informes le sean solicitados por las Instituciones Comunes de la comunidad Autónoma del País Vasco o los Órganos Forales de los Territorios Históricos en materia tributaria.

4. Publicar un informe anual integrado de la actuación de la Hacienda Vasca donde se proporcione información relativa a la gestión e inspección correspondiente ¹⁴.

5. Llevar el registro especial en que queden inscritos los sujetos pasivos o retenedores que centralicen el cumplimiento de sus obligaciones

¹² La presidencia ha recaído, hasta el presente, en el Viceconsejero de Presupuestos e Intervención y el Director de Administración Tributaria.

¹³ Vid. trabajo anterior, J. A. ARRATIBEL ARRONDO, *Bases y principios jurídicos del tránsito de una Hacienda vasca territorial a una Hacienda vasca integrada: órganos e instituciones comunes*, Ed. Gobierno Vasco, IVAP-HAEE, 1999, pp. 163-165.

¹⁴ Hasta la fecha se han emitido seis informes que abarcan los ejercicios 1989 a 1995, ambos inclusive. Estos informes denominados «Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca» presentan una estructura idéntica en todos ellos. Así se caracterizaba por «exponer de forma general cuál ha sido la actividad de cada una de las haciendas que componen nuestro entramado institucional en un año determinado (...)». El informe presenta dos partes: la primera dedicada a las relaciones tributarias y sistema de financiación del País Vasco, mientras la segunda se detiene en la gestión de la Hacienda de cada uno de los niveles que configuran la Hacienda Autónoma Vasca. Se suele acompañar, sobre todo en los últimos informes, cuatro anexos en los que se aportan datos de la actividad normativa, detalles de la gestión tributaria y económica de las Haciendas Forales, así como detalles de la gestión económica de las Haciendas Locales del País Vasco.

fiscales en un solo territorio, a fin de facilitar las relaciones entre las Administraciones de los Territorios Históricos.

6. Elaborar planes de inspección conjunta, sobre sectores, colectivos y empresas, especialmente sobre aquellos que operen en más de un Territorio Histórico, así como el seguimiento de los planes.

7. Informar previamente a la evacuación de consultas vinculantes a efectos de conseguir la coordinación de los criterios que se sustenten por la Administraciones Tributarias de los Territorios Históricos.

III. LA ESTRUCTURA ARTICULADORA EXTERNA DE LA HACIENDA VASCA

La articulación externa de la Hacienda Vasca se dirige en dos frentes diferentes pero que convergen en los mismos órganos. Nos referimos a la articulación con la Hacienda del Estado y con la naciente Hacienda Europea. Veamos ambos ámbitos.

III.1. Hacienda del Estado: sistema concertado

La Hacienda Autónoma Vasca ha de relacionarse con la Hacienda Estatal. La base jurídica de tal relación se encuentra en el sistema Concertado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 del EAPV. He aquí donde encontramos una serie de flujos financieros que se instrumentan por un complejo mecanismo y procedimientos de coordinación, colaboración, armonización y cooperación. Ello constituirá lo que denominaremos *articulación externa de la Hacienda Autónoma Vasca y la Hacienda Estatal*. Una prolongación de la relación externa será la correspondiente articulación con la Hacienda de los países comunitarios.

A) La Junta Arbitral

La misión de la Junta arbitral es resolver los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre éstas y la Administración de cualquier otra Comunidad Autónoma, en algunos aspectos concretos de carácter tributarios. Estas materias en la que interviene se encuentran taxativamente limitadas en el artículo 39 del Concierto Económico: en relación con los puntos de conexión de los tributos concertados y la determinación de la proposición correspondiente a cada

Administración en los supuestos de tributación conjunta por el impuesto de Sociedades o por el IVA. También es competente para resolver los conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del Concierto Económico a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales ¹⁵. Algunos autores han definido este Órgano como un órgano fundamental para articular «una acción ágil, flexible y sin interferencias entre las Administraciones que formalizan el Concierto» ¹⁶. Estamos de acuerdo con esta definición, pero añadiríamos, además, que se da entrada a otras Administraciones Públicas en relación con casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales ¹⁷.

1. Composición

La Junta Arbitral estará compuesta por nueve miembros: un presidente y ocho vocales. El presidente es un Magistrado del Tribunal Supremo designado para cinco años por el Presidente de dicho Tribunal, a propuesta del Consejo Superior del Poder Judicial y oído el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Los ocho vocales serán: cuatro representantes del Estado designados por el Ministerio de Hacienda y cuatro representantes de la Comunidad Autónoma Vasca designados por el Gobierno Vasco, tres de los cuales serán a propuesta de cada una de las respectivas Diputaciones Forales. En el caso de que el conflicto afecte a la Administración de otra Comunidad Autónoma, el Ministerio de Hacienda deberá sustituir un representante de la Administración del Estado por otro designado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma afectado.

¹⁵ En el Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo de 4 de octubre de 1990, se acordó una nueva redacción del artículo 39 de la Ley de Concierto, convertida en Ley 27/1990, de 26 de diciembre, por la que se modifica parcialmente el Concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. La modificación en este artículo hace referencia a la competencia referente a los conflictos que se planteen en relación con la proporción correspondiente a cada Administración en los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto de Sociedades, desapareciendo la mención a la cifra relativa de negocios. Posteriormente, por Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo de 27 de mayo de 1997, convertida en Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la modificación del Concierto, se adecua la regulación a la modificación efectuada introduciéndose como asunto propio de la Junta los conflictos resultantes en relación con los puntos de conexión de los tributos concertados.

¹⁶ C. LAMBARRI GÓMEZ y J. L. LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, *El Concierto Económico*, 2.ª ed., IVAP, Oñati, p. 155.

¹⁷ J. A. ARRATIBEL ARRONDO, *Bases y principios jurídicos del tránsito de una Hacienda vasca territorial a una Hacienda vasca integrada: órganos e instituciones comunes*, Ed. Gobierno Vasco, IVAP-HAEE, 1999, pp. 166-167.

2. Los efectos de los acuerdos

El apartado 5.º del artículo 39 establece que los acuerdos de la Junta Arbitral serán ejecutivos ¹⁸. No obstante, serán susceptibles de recursos en vía contencioso-administrativa ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo. La primera cuestión que se nos presenta es lo que es susceptible de recurso. Aquí se dice que los acuerdos, pero también se emiten resoluciones. Salvo que hagan referencia a lo mismo (acuerdo = resolución conflictiva), en principio, sólo serían recurribles los acuerdos. Por tanto, se excluye que los acuerdos de la Junta tengan efectos definitivos. En segundo lugar, el objeto de la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa no se refiere al control de legalidad de las normas o de los actos que se impugnan por vulnerar la distribución competencial por parte de una Administración Pública, sino un acuerdo de un órgano propio del sistema concertado.

Con independencia de la posibilidad de recurrir los acuerdos alcanzados estimamos que, en caso de que se constituya formalmente la Junta Arbitral, sus resoluciones serán, normalmente, aceptadas por las Haciendas inmersas en el conflicto con carácter definitivo, pues el propio diseño de los órganos concertados y la práctica de las negociaciones están mostrando que la vía es el acuerdo.

B) La Comisión Coordinadora

El artículo 40 del Concierto crea la Comisión Coordinadora para dar cohesión al Sistema Tributario concertado y común. Algunos autores han definido a esta Comisión como «órgano fundamental para articular» las actuaciones entre las haciendas que intervienen en el Sistema Concertado ¹⁹. Es un órgano del Sistema Concertado que funciona con regularidad y está teniendo una importante funcionalidad para la adecuada marcha de la articulación de los sistemas tributarios ²⁰. Se ha dicho que su funcionalidad estriba en que se ha constituido en un canal adecuado para adelan-

¹⁸ No obstante, vemos una cierta inconcreción en la terminología utilizada a lo largo de todo el artículo 39. En su apartado 1.º se dice, por un lado, que la Junta Arbitral «resolverá conflictos» y, posteriormente afirma que «entenderá de los conflictos», para finalizar en el apartado 5.º diciendo que la Junta Arbitral emite «acuerdos». Salvo que se quiera dotar de significado específico a cada una de ellas no entendemos el alcance de esta diferenciación en las funciones del órgano.

¹⁹ C. LAMBARRI GÓMEZ y J. L. LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, *El Concierto Económico*, o.c., p. 155.

²⁰ J. A. ARRATIBEL ARRONDO, *Bases y principios jurídicos del tránsito de una Hacienda vasca territorial a una Hacienda vasca integrada: órganos e instituciones comunes*, Ed. Gobierno Vasco, IVAP-HAEE, 1999, pp. 168-170.

tarse a los posibles conflictos entre los sistemas tributarios estatal y vasco, así como buscar soluciones para evitar enfrentamientos ²¹.

1. Composición

La Comisión Coordinadora está compuesta por ocho miembros, de los cuales cuatro son representantes de la Administración del Estado y otros cuatro de la Comunidad Autónoma Vasca designados por las Instituciones Comunes, tal como señala el apartado 1.º del artículo 40. En cuanto a la representación de Estado no ha quedado determinado en la norma qué órgano es el competente para designar a sus representantes. La práctica ha impuesto que los representantes sean órganos personales del Ministerio de Economía y Hacienda. Esto unido a la similitud de este órgano con otros, como la Junta Arbitral, donde es el Ministro de Economía y Hacienda el que designa a los representantes del Estado, así como la propia materia que se trata, hacen que en la práctica sea éste el que los designe. En cuanto a la representación del País Vasco, el Gobierno Vasco es el que designa a los representantes de la Comunidad Autónoma Vasca. Con ello obtenemos un nuevo elemento definidor de la incidencia que las instituciones comunes del País Vasco tienen en el sistema concertado. Esta Comisión se reunirá, en todo caso, dos veces al año, durante los meses de enero y julio y, además, cuando lo solicite alguna de las Administraciones representadas ²².

2. Competencias

Las competencias que relaciona el apartado 3.º del artículo 40 se pueden agrupar en dos fundamentalmente:

Unas, de carácter informativo y estudio: relativas a la realización de estudios para la adecuada articulación estructural y funcional del régimen

²¹ ÓRGANO DE COORDINACIÓN TRIBUTARIA, *Informe anual integrado de la Hacienda Vasca. 1995*, Ed. Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, junio 1996, p. 36. El informe hace especial hincapié en este órgano y señala en su página 35 que «la dinámica propia de los sistemas tributarios empuja a una decidida actuación en el campo de la colaboración. La materialización de este principio implica la definición de un marco global con garantía, en su caso, de la participación en el proceso de la Administración Tributaria de Navarra.

²² L. CEBRIÁN APAOLAZA, *Los recursos de la Hacienda General del País Vasco: análisis tributario*, IVAP, Oñati, 1994, p. 170. Dice que «en la práctica, esta Comisión se reúne casi trimestralmente, aunque hemos de señalar que habitualmente no comparecen el total de los representantes, sino que, por el contrario, es habitual que no estén presentes más de cuatro miembros, dos por parte de la Administración estatal y, otros dos por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco, uno de ellos representando al Gobierno Vasco, y el otro a las tres Diputaciones Forales. Respecto de este último miembro suele producirse un rotación entre representantes de los tres Territorios Históricos. Asimismo, cabe reseñar, como dato de interés que, en ocasiones, asiste el representante de la Comunidad Foral de Navarra, en calidad de oyente». ÓRGANO DE COORDINACIÓN TRIBUTARIA, *Informe anual integrado de la Hacienda Vasca. 1995*, o.c., p. 35.

autonómico en el marco fiscal estatal y emitir informes a solicitud del Ministerio de Hacienda, el Departamento de Hacienda del Gobierno Vasco, las respectivas Diputaciones Forales y la Junta Arbitral.

Otras, de carácter propiamente coordinador: facilitar a las Administraciones competentes criterios de actuación uniforme, planes y programas de informática y examinar los supuestos o cuestiones que se hayan planteado en materia de inspección entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales y examinar los problemas de valoración a efectos tributarios.

3. Características

En primer lugar, es un órgano del sistema concertado, de carácter bilateral y composición paritaria entre representantes de la Administración Central y la Comunidad Autónoma Vasca.

En segundo lugar, es una Comisión fundamental para la adecuada marcha del Sistema Tributario Vasco. Permite la articulación de este Sistema con el Estatal y mediante la creación de la Comisión de Cooperación Administrativa en materia de impuestos indirectos, en el seno de la Comisión Coordinadora, se proyecta una nueva articulación externa con los países miembros de la UE con el fin de la armonización fiscal europea.

En tercer lugar, es el foro donde se fijan los criterios homogéneos de los sistemas de información que deben llevarse con la uniformidad que requieren ambas administraciones, ya que éstos se han convertido en el soporte fundamental de la actividad tributaria y orientados a dar cumplimiento a un principio constitucional como es la consolidación del sector público. También examina supuestos o cuestiones en materia de inspección que surjan entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales.

Es un órgano informante y de apoyo técnico, sobre las materias que le encomienda el Concierto, tanto a las administraciones representadas en la Comisión. Por un lado, el Ministerio de Hacienda, el Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales y, por otro, a un órgano propio del sistema concertado como es la Junta Arbitral.

En cuarto lugar, se constituye en órgano informante de otro órgano del sistema concertado como es la Junta Arbitral. Como podemos comprobar, en el caso de la administración foral, no se refiere a los Departamen-

tos de Hacienda y Finanzas, sino de modo genérico a «Diputaciones Forales».

Siguiendo la lógica impuesta por el legislador parece que hubiera sido más acorde con ella que fueran los Departamentos de Hacienda y Finanzas de las Diputaciones las competentes para solicitar tales informes. No obstante, los informes que se deban solicitar deberán tener un fundamento técnico que compete a los Departamentos de Hacienda y Finanzas de las Diputaciones Forales. Va a informar a los órganos de carácter técnico de las administraciones que se encuentran representadas: Ministerio de Hacienda y Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco.

No obstante, el Concierto no dota de medios materiales ni humanos técnicos para hacer frente a los informes que puedan ser solicitados. Tampoco es posible pensar que sean los miembros de la Comisión los que elaboren dichos informes. En realidad, la elaboración de los informes se efectúa por las distintas unidades administrativas relacionadas con el Ministerio de Hacienda o los Departamentos de Hacienda del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

En relación a esto, la Memoria explicativa por secciones de los Presupuestos por programas de la Administración General que se acompaña a las Leyes de Presupuestos Generales de la CAPV suele contener, dentro de los objetivos particulares del área de Hacienda y Finanzas, la previsión de prestar el apoyo necesario a la Comisión Coordinadora. Quizás sería conveniente dotar a la Comisión de los medios materiales y humanos necesarios a tal fin, tal y como sucede en el ámbito interno de la Hacienda Autónoma Vasca con el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi. A este Órgano de Coordinación se le asignan, en lo fundamental, las mismas tareas coordinadoras del sistema tributario e informativas que las asignadas a la Comisión de Coordinación. La diferencia se encuentra en el ámbito de coordinador. En un caso el ámbito es interno y se circunscribe a la Hacienda Autónoma Vasca y, en el otro, es externo y coordinador con el marco fiscal estatal.

Por último, el régimen común cuenta con un órgano coordinador similar recientemente creado: la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria²³. En este sentido, confirmamos la tendencia apreciada

²³ El Acuerdo quinto, punto 2.º, relativo al «nuevo esquema de participación de las CCAA en la AEAT», del pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1/1996, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio

por la doctrina de crear órganos articuladores, a imagen y semejanza de los del sistema concertado, en las relaciones articuladoras de las Haciendas de régimen común y la Hacienda del Estado ²⁴.

C) *La Comisión Mixta de Cupo*

La Comisión Mixta de Cupo es el único órgano concertado previsto en el bloque de constitucionalidad. El artículo 41.2.e) del EAPV dispone que: «Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado se constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco y, de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado.

1997-2001, publicado por Resolución de 26 de marzo de 1997, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas, sustituyó la Comisión Mixta de Gestión del IRPF, por una Comisión de Coordinación de la Gestión Tributaria. Esta Comisión fue recogida en el Título III de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y Medidas fiscales Complementarias. Las funciones que se le asignan a esta Comisión Mixta Coordinadora de las Comunidades Autónomas de régimen común son similares a las encargadas por el régimen concertado a la Comisión de Coordinación, salvando las diferencias existentes entre ambos regímenes. Así, la enumeración de las funciones más importantes tiene una redacción exactamente igual para el ámbito de cada una de las Comisiones como son: El apartado a) «Realizar los estudios que resulten procedentes para la adecuada articulación estructural y funcional del régimen económico autonómico en el marco fiscal estatal (...)», o el g) «Emitir informes que sean solicitados» por los órganos que la componen. Otras funciones se adecuan al nivel competencial de cada administración interviniente, manteniendo cierto paralelismo como por ejemplo: el apartado f) «(...) coordinar los criterios de valoración a efectos tributarios» o, e) «la coordinación gestora e intercambio de información entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y la Hacienda del Estado (...). El resto de funciones que se le asignan hacen referencia a cuestiones propias coordinadoras derivadas del régimen de cesión a las CCAA. Los apartados b) Analizar e informar los anteproyectos de leyes que modifiquen la regulación del IRPF y demás tributos cedidos; c) Diseñar la política general de gestión del IRPF y establecer directrices para su aplicación; g) Evaluar los resultados de la gestión de los tributos cedidos y de la actuación de los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria; y) Realizar los estudios, análisis, informes o cualquier otro tipo de actuación que se estime precisa en materia de regulación o aplicación de los tributos cedidos a las CCAA.

²⁴ Entendemos que es una consecuencia directa del proceso de descentralización en los recursos de las Haciendas Autónomas en marcha donde la participación y coordinación tienen un papel fundamental que desempeñar. El nuevo modelo de financiación autonómica, basado en mecanismos de cesión de impuestos y con la consiguiente asunción de riesgos por parte de las Haciendas Autónomas, hace que florezcan mecanismos participativos que toman como modelo a los correspondientes del Sistema Concertado cuya experiencia y eficacia han sido sobradamente demostradas. C. MONASTERIO; F. PÉREZ; J. V. SEVILLA y J. SOLÉ, *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (Primera Parte)*, Instituto de Estudios Fiscales, 1995, p. 201.

1. Composición

Para la articulación financiera entre el Estado y el País Vasco, la Comisión Mixta del Cupo, de conformidad con el artículo 49 del Concierto, estará configurada por doce representantes, de las cuales tres serán representantes del Gobierno Vasco, tres por cada una de las Diputaciones Forales y seis por representantes de la Administración del Estado. Este artículo es parco y únicamente establece que «la Comisión Mixta de Cupo estará constituida, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco y, de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado». Las características de la composición de este órgano del Sistema Concertado son las mismas que se predicen para las señaladas para la Junta Arbitral y la Comisión Coordinadora.

2. Funciones

Las funciones que corresponde a esta Comisión Mixta de Cupo son dos, de conformidad con el apartado 1.º del artículo 48 del Concierto: la primera hace referencia a la determinación de la metodología de señalamiento del Cupo por períodos quinquenales que, una vez acordados en el seno de la Comisión Mixta de Cupo, será aprobado por Ley votada en las Cortes Generales. La segunda, la actualización del Cupo de cada uno de los años siguientes al primero de cada quinquenio.

3. Los Acuerdos de la Comisión Mixta de Cupo y efectos

No vamos a extendernos en esta materia, pero es preciso detenernos para cerrar el proceso iniciado en los debates, y, seguido en los posteriores acuerdos concluyentes de la Comisión Mixta de Cupo. Otra de las características de la Comisión es que los acuerdos alcanzados en la materia para la que se instituyó la Comisión, es decir, la cuantificación o señalamiento del cupo global y los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico, deben ser aprobados mediante Ley votada por las Cortes Generales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41.2.d) del EAPV y 48 del Concierto ²⁵.

Estas normas no determinan un procedimiento especial de aprobación de la ley. No obstante, en el debate del texto estatutario se entendió que el

²⁵ Hay que recordar que la Ley de Concierto fue tramitada por el procedimiento de urgencia, y como ley de artículo único. En los reglamentos provisionales de las Cámaras, vigentes en la fecha de aprobación de la Ley, no se preveía el procedimiento de lectura única.

acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo se basaba en la idea de acuerdo entre las dos Administraciones, con lo que el campo de actuación de las Cortes quedaba vedado a ratificar lo aprobado por ambos poderes ²⁶.

No obstante, tanto las modificaciones y adaptaciones del Concierto como las Leyes quinquenales del Cupo se aprueban siguiendo el procedimiento establecido en los reglamentos de las Cámaras. El procedimiento consiste fundamentalmente en votar previamente si se acepta o no la tramitación por el procedimiento de lectura única ²⁷. Por tanto, como afirma CORCUERA, ello quiere decir que, al menos formalmente, «es la voluntad de las cámaras quien establece que las referidas leyes sigan el *iter* legislativo» ²⁸.

La doctrina ha entendido que el procedimiento debería limitarse a proyectos o proposiciones de extrema simplicidad o, en ocasiones de urgencia o proyectos legislativos de texto sucinto que no quepa más que aceptarlo o rechazarlo en bloque ²⁹. En este sentido, la naturaleza de las leyes

²⁶ V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Diputación Foral de Álava, Vitoria, 1981, p. 694. En la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y Delegación de las Asambleas de Parlamentarios Vascos, presidida por el diputado centrista Sr. Emilio Attard Alonso, se reunieron en sesión extraordinaria el día 21 de julio de 1979, para debatir y votar el Informe de la Ponencia conjunta sobre el proyecto de Estatuto. En la discusión de los artículos 38 a 40 del capítulo V se pone en tela de juicio el procedimiento para aprobar la Ley por parte de los Socialistas (Sr. Guerra). No obstante, quedó zanjada la cuestión al señalar en palabras del Sr. Bandrés que «Está claro que la ley que apruebe este concierto, que requiere una negociación previa, es una ley de ratificación, es una ley definitiva y el Parlamento dirá: rechazamos globalmente este concierto o aceptamos este concierto. Si lo rechaza, lógicamente las partes tienen que volver a renegociar el concierto teniendo en cuenta aquellas observaciones que el Parlamento hubiera hecho; pero no debe ser una ley ordinaria en la que se pueda presentar enmiendas y tenga el trámite normal que aparece en nuestro reglamento provisional. Respecto al cupo, como ya se ha admitido este sistema, no hace falta más explicaciones».

²⁷ El artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece un procedimiento de tramitación de un proyecto de ley en lectura única, que permite realizar un debate como los de totalidad, y posibilita la votación sobre el conjunto del texto, sin poder introducir, debatir o votar enmiendas. Pero no está pensado para cualquier proyecto de ley. Para tramitar proyectos de ley mediante este procedimiento tendrán que ajustarse a uno de estos dos casos: «que la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen, o su simplicidad de formulación lo permita». El artículo 129 del Reglamento del Senado viene a decir lo mismo que lo señalado por el Reglamento de la otra Cámara. La conclusión más importante es que el Senado no queda vinculado por la decisión que tome el Congreso respecto al procedimiento a seguir.

²⁸ J. CORCUERA ATIENZA, «Las Leyes vascas de artículo único. Una reflexión sobre su (problemática) constitucional», en *RVAP*, n.º 41, p. 81. Afirmar que únicamente se ha dado una salvedad hasta el presente y es el caso de la Ley 49/1985, de 27 de diciembre, de adaptación del Concierto Económico al IVA. Comenta que a pesar de que se deba aplicar el procedimiento diseñado en el artículo 150 del Reglamento del Congreso, «no se vota previamente la adopción del procedimiento, que se justifica por las características del procedimiento seguido en la aprobación de la Ley de Concierto».

²⁹ Ver F. RUBIO LLORENTE, «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la Ley en las fuentes del Derecho», en *REDC*, n.º 16, 1996, p. 93. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario español*, Ed. Nacional, Madrid, 1984, p. 247.

de modificación y adaptación del Concierto y las leyes quinquenales ha permitido entender que las mismas se tramiten por el procedimiento de lectura única ³⁰.

III.2. Hacienda del Estado y Haciendas Autónomas: Sistema LOFCA

El principio de coordinación entre las Haciendas viene determinado en el artículo 156.1 de la Constitución española, al prescribir que «las CCAA gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo al principio de coordinación con la Hacienda Estatal y la solidaridad entre todos los españoles».

Del texto constitucional se desprenden una serie de características con respecto a la coordinación presupuestaria:

En primer lugar, la coordinación y solidaridad se presentan como un límite a la autonomía financiera de las Haciendas Autónomas.

En segundo lugar, la coordinación se fija entre la Hacienda Estatal y la de las Comunidades Autónomas.

Y, por último, se enuncia el principio de coordinación sin que se fijen los medios para su realización.

La única referencia a la coordinación entre las Haciendas Estatal y Autónoma se ha visto por la mayoría de la doctrina en el artículo 153.d) de la Constitución española, al referirse a la competencia del Tribunal de Cuentas para el control económico y presupuestario. Si bien es verdad que existe esta referencia, es una referencia implícita, resultando la ausencia de referencias a una verdadera coordinación presupuestaria de gasto. Habría que dirigirse a cada uno de los Estatutos de Autonomía para determinar cierto grado de coordinación.

A) Criterios coordinadores

Este silencio constitucional ha sido llenado, aunque parcialmente, por los criterios coordinadores establecidos en la LOFCA y la doctrina del Tribunal Constitucional. Éstos son:

³⁰ J. A. ARRATIBEL ARRONDO, *Bases y principios jurídicos del tránsito de una Hacienda vasca territorial a una Hacienda vasca integrada: órganos e instituciones comunes*, Ed. Gobierno Vasco, IVAP-HAEE, 1999, pp. 171-174.

1. De carácter general financiero:

a) La actividad financiera de las CCAA se debe ejercer en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo a unos principios (art. 2.1 LOFCA).

b) El Consejo de Política Fiscal y Financiera: su objeto es la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las CCAA y las Haciendas del Estado. Está integrado por el Ministro de Hacienda y el de Economía y el de Administración Territorial y el Consejero de Hacienda de cada CA (art. 3.1 LOFCA). El carácter consultivo y deliberador de este órgano no le da la capacidad para imponer los acuerdos de forma vinculante.

A este respecto las SSTC 63/1986, F. J. 11.º, 96/1990, F. J. 3.º, y 68/1996, F. J. 10.º, señalan que el alcance del principio de coordinación cuando opera en el marco del artículo 156.1 CE se encuentra delimitado por el artículo 2.1.b) LOFCA, «que reconoce al Estado la facultad de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español». Al interpretar tal artículo el Tribunal ya ha tenido oportunidad de explicar que «la misma permite al Estado condicionar la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas mediante la imposición de determinadas directrices de obligado cumplimiento. Ahora bien, a esta conclusión sólo se llegaba tras subrayar que únicamente autoriza a adoptar aquellas medidas que tengan relación directa con los mencionados objetivos contenidos en el precepto».

2. De carácter específico presupuestario y de gasto publico:

Este órgano de carácter consultivo y de deliberación entiende de las siguientes materias relacionadas con la vertiente de gasto:

a) la coordinación de la política presupuestaria de las CCAA con la del Estado [art. 3.2.a) LOFCA];

b) la coordinación política de inversiones públicas (art. 3.2 LOFCA);

c) cualquier otra que tenga relación con la actividad financiera de las CCAA y requiera una actuación coordinada.

Las SSTC 146/1992, F. J. 4.º, y 68/1996, F. J. 10.º, señalan que el principio de cooperación no prejuzga cuál debe ser la técnica mediante la que

se articule. «Así pues, ha de reconocerse un cierto margen de maniobra en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos que tienden a garantizar la concertación de ambos niveles de gobierno (central y autonómicos)». Pero ello no supone la inmunidad al control jurisdiccional. De lo contrario, la elección de técnicas cooperativas quedaría confiada a la praxis política. «Quiere decirse con esto que la, en principio, amplia esfera de libertad aludida puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concedido a cada caso.»

Por otro lado, las SSTC 63/1986 (F. J. 11.º), 96/1990 (F. J. 4.º), 237/1992 (F. J. 3.º) y 68/1996 (F. J. 10.º) apuntan que la decisión del legislador orgánico para crear un Órgano consultivo de cooperación, al igual que en el resto de países políticamente descentralizados, «en ningún modo autoriza a entender que la intervención del CPFF sea obligatoria. Y ello es así por más que, al objeto de definir su ámbito competencial, la LOFCA le haya asignado de modo expreso el conocimiento de determinadas materias (art. 3.2), pues tal listado tiene, primordialmente, una finalidad puramente ilustrativa, habida cuenta de que, a la postre, las atribuciones del Consejo se extienden, en general, a todo aspecto de la actividad financiera de las CCAA y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de un actuación coordinada —art. 3.2.g) LOFCA—».

3. De carácter coordinador no formal:

Estos criterios son los establecidos en el artículo 21 de la LOFCA. Se refieren a principios que deben presidir los aspectos presupuestarios de las CCAA.

Una vez detectado, las normas básicas en materia de coordinación del régimen presupuestario y de gastos entre la Hacienda Estatal y las Autonómicas, surge la cuestión de qué áreas son susceptibles de coordinación.

B) El Consejo de Política Fiscal y Financiera

El objeto fundamental de este Órgano es la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado.

1. Composición

Está constituido por una representación del Gobierno Central formada por los Ministros de Economía y Hacienda y el de Administraciones Pú-

blicas, y por los 19 Consejeros de Hacienda de las Comunidades y Ciudades Autónomas en representación de las mismas ³¹.

La Hacienda Autónoma del País Vasco está representada por las Instituciones Comunes y el Consejero de Hacienda del Gobierno Vasco. Así lo reconoce expresamente, además, el apartado a), del punto 2.º, del artículo 3 del Decreto 99/1999, de 16 de febrero, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Hacienda y Administración Pública, esto es, le corresponde al Consejero de Hacienda y Administración Pública,

«la participación y representación, en su caso, de la Comunidad Autónoma en los órganos que se creen para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado».

La composición del Consejo se caracteriza por dos notas: el importante peso cuantitativo autonómico y el alto nivel institucional de los miembros que lo componen.

2. Funciones

El Consejo de Política Fiscal y Financiera tiene una naturaleza consultiva y deliberadora, y las materias sobre las que entiende las podemos agrupar en:

a) Coordinadora de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas

Los apartados a) e) y f) del artículo 3 de la LOFCA. La coordinación se refiere a la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado, a la política de endeudamiento, a la política de inversiones públicas. En este sentido, la doctrina está de acuerdo en que es el CPFF el Órgano que está llamado a ejercer esas funciones coordinadoras de la actividad financiera y otras de carácter económico y más generales en relación a las Haciendas Autónomas ³².

³¹ De conformidad con la modificación parcial de la LOFCA publicada por Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre. *BOE* n.º 313, de 28 de diciembre de 1996.

³² E. GARCÍA ENTERRÍA, F. FDEZ. MARUGÁN, M. A. FDEZ. ORDÓÑEZ, J. V. SEVILLA SEGURA, J. TREBOLLE FERNÁNDEZ, *Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 124. Se apuesta firmemente en que toda la actividad no sólo financiera sino económica debería llevarse en el seno del CPFF por dos caminos: «ampliando las competencias del CPFF» y «previendo en su organización grupos de trabajo sectoriales» dentro de las materias económico-financieras, constituidos por funcionarios de ambos niveles de administraciones «cuya labor pasaría y sería estudiada posteriormente por el pleno del Consejo».

Hoy día se entiende la descentralización política y coordinación como términos asociados y no como un instrumento de poder por parte de quien detenta la facultad coordinadora. En relación a la coordinación de materias económicas se ha dicho que es una exigencia del principio de economía de escala que presentan casi todas las actividades económicas de producción de los bienes y servicios públicos, tanto finales como intermedios. En este campo, se ha propuesto que debieran estudiarse «fórmulas institucionales que posibiliten la colaboración de las distintas haciendas»³³.

b) Estudio

Los apartados b), c) y d) del artículo 3 de la LOFCA. Respecto a la valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, incluidos su elaboración y revisión, en su caso, apreciación de las razones que justifiquen en cada caso la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios seguidos para su aceptación³⁴.

c) Residual de carácter general

El apartado g) del artículo 3. Establece un competencia genérica que abre todas las posibilidades de intervención derivadas de las necesidades coordinadoras de la actividad financiera presentes y futuras. Así, afirma que le compete «todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada».

Tanto la doctrina como las Administraciones Central y Autonómicas se han mostrado coincidentes en la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación y, sobre todo, en la necesidad de utilizar adecuadamente los existentes³⁵.

³³ C. MONASTERIO; F. PÉREZ; J. V. SEVILLA y J. SOLÉ, *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (Segunda Parte)*, o.c., p. 349.

³⁴ El CPFF depende de los medios de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Se ha dicho que sería bueno, en orden a su independencia, que el presupuesto del Consejo fuera sufragado por las diversas partes representadas en su seno y sus medios debieran ser suficientes para afrontar las tareas de estudio y elaboración de propuestas.

³⁵ E. GARCÍA ENTERRÍA, F. FDEZ. MARUGÁN, M. A. FDEZ. ORDÓÑEZ, J. V. SEVILLA SEGURA, J. TREBOLLE FERNÁNDEZ, *Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, p. 34, Madrid, 1981. Ya en este informe se atribuía la trascendencia de este Órgano, «así como la necesidad de atender con especial cuidado

3. Futuro coordinador

Cuanto más capacidad tengan las Haciendas Autónomas y se avance en el terreno de la descentralización y cuanto más agentes intervengan en el sector público y el grado de autonomía financiera sea mayor las necesidades de coordinación serán mayores ³⁶. La descentralización política y la coordinación son términos asociados y «sería un error concebir esta última como un último recurso de la Administración central para retener una parte de su poder» ³⁷.

Los campos de coordinación que establecen los autores del informe son: coordinación tributaria, del gasto, del endeudamiento, y el CPFF.

Primeramente se propone establecer el Órgano Coordinador sobre la base del Consejo de Política Fiscal y Financiera, con las debidas reformas, con el fin de constituir un órgano de coordinación de carácter permanente y periódico y de capacidad vinculante en las materias que se determinen. Además, se cree conveniente que «la actividad del CPFF debería tener algún nexo de unión con la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y con un posible Senado reformado, en el que se potencie su carácter de Cámara territorial» ³⁸. Esto requeriría la modificación de algunos artículos de la LOFCA como el artículo 3, con el fin de otorgar facultades vinculantes a los acuerdos del CPFF, el artículo 14, para incorporar la regulación de endeudamiento autonómico y el

la configuración de sus mecanismos internos para lograr un funcionamiento satisfactorio de las tareas que tiene encomendadas» (p. 125). C. MONASTERIO; F. PÉREZ; J. V. SEVILLA y J. SOLÉ, «Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (Primera Parte)», *Revista Valenciana de Hacienda Pública*. PALAU, n.º 24, septiembre/diciembre 1994, pp. 208-209. Se sigue afirmando las mismas conclusiones que cita el informe anterior de 1981 (ver pp. 126 y 127). Así se señala en la conclusión 5.7 «la necesidad de proceder a una institucionalización de los mecanismos de coordinación, al menos en una doble dirección: Por una parte, debe acordarse los temas, la frecuencia de las reuniones y el alcance de los compromisos adoptados; por otra parte, es necesario dotar a las instituciones de coordinación, en nuestro caso al CPFF, de los mecanismos propios necesarios para desarrollar todas estas tareas».

³⁶ «Informe sobre el actual sistema de financiación de la Comunidades Autónomas (Segunda Parte)», *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 25, 1995, pp. 316 a 341.

³⁷ «Informe sobre el actual sistema de financiación (Segunda Parte)», o. c., p. 348. Establece dos tipos de coordinación: una voluntaria establecida entre iguales que surge como consecuencia de una distribución de competencias y, otra, en la que la necesidad de coordinación surge entre iguales y se justifica por razones de eficacia. Esta última debiera traducirse en un conjunto de criterios y normas que, aprobados en el seno del CPFF, fueran de carácter obligatorio para todos sus miembros.

³⁸ «Informe sobre el actual sistema de financiación...», o. c., p. 276. Esto requeriría la modificación del artículo 3.º de la LOFCA, para otorgar facultades vinculantes a los acuerdos del CPFF. La Ley Orgánica 3/1996 citada ha modificado parcialmente el artículo 3.1 de la LOFCA.

artículo 21, para establecer la obligación de acompañar a los respectivos presupuestos autonómicos un informe sobre el endeudamiento.

De todo ello, la Ley Orgánica 3/1996, antes citada, ha modificado parcialmente el artículo 3.1 de la LOFCA para adecuar la representación del Estado en el Consejo a la nueva estructura ministerial.

En segundo lugar, se propone una coordinación normativa y gestión en materia tributaria basada en un comportamiento recíproco entre el Estado y las Comunidades Autónomas y en la Agencia Tributaria Integrada ³⁹.

En tercer lugar, se propone la coordinación del gasto tanto en la financiación de competencias compartidas y en la gestión de los servicios, como en la programación conjunta de las inversiones. Con respecto a la coordinación de las competencias compartidas en las que la Administración Central se encarga de la legislación básica y la regulación de las condiciones mínimas de prestación del servicio y las CCAA se ocupan de su prestación efectiva a los usuarios, el grupo de expertos, señalan que la cuestión clave está en si la administración que define las condiciones de prestación del servicio tiene que evaluar el coste de prestación y entregar financiación por importe equivalente a la administración que lo gestiona ⁴⁰.

IV. LA HACIENDA EUROPEA Y EL CONCIERTO

La tradicional relación de las instituciones hacendísticas vascas con los poderes del Estado ha quedado superada hoy día por un nuevo flujo de relaciones derivadas de la creación de unas instituciones comunes europeas. El proceso de integración europeo ha supuesto para los Estados

³⁹ E. QUINTANA FERRER, *Reforma de la Hacienda Autonómica y Libro blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pp. 89-90. Señala este autor que «por parte del Estado se debiera articular procedimientos de consulta para las disposiciones normativas que afectasen a la base imponible de los impuestos directos compartidos y de información respecto a la marcha de los procesos de armonización fiscal en la Unión Europea que afectan a los impuestos indirectos normalizados. Incluso sería conveniente establecer mecanismos adecuados para que las Comunidades Autónomas participaran en la marcha del proceso de armonización impositiva en Europa (por ejemplo, a través de la Comisión general de las CCAA en el Senado), dando con ello respuesta, en la vertiente tributaria, a las aspiraciones autonómicas de participación en la formación de la voluntad del gobierno estatal frente a la Unión Europea. En contrapartida, a las CCAA el Grupo de estudio reclama la puesta en conocimiento al CPFF de sus respectivos proyectos de ley sobre tributos propios y recargos».

Ver pp. 320 y 321 del *Informe (segunda parte)*.

⁴⁰ *Informe sobre el actual sistema de financiación... (Segunda Parte)*, o.c., pp. 323-325.

miembros la pérdida de determinadas competencias que se han atribuido a las instituciones comunitarias. Además, en los Estados miembros que disponen de una estructura institucional descentralizada (Bélgica, España, República Federal de Alemania e Italia) se da un fenómeno similar en sus entidades territoriales dotadas de autonomía política y competencias en el ámbito financiero ⁴¹.

El proceso integrador europeo ha supuesto para ellas la pérdida o limitación de alguna de sus competencias. No obstante, la diferencia resultante en uno y otro caso ha sido profundamente dispar. Mientras en el caso de los Estados miembros de la UE se observa una participación activa en la toma de decisiones y acuerdo en los órganos comunitarios creados, en los que participan de pleno derecho, las regiones autónomas han visto cerradas las puertas de esos organismos en favor de los poderes centrales de los Estados miembros a los que pertenecen ⁴².

IV.1. Consecuencias para la Hacienda Vasca

Las consecuencias han sido de dos tipos para las competencias de la Hacienda Autónoma Vasca:

En primer lugar, el control, por parte de los órganos del Estado español, de todo el proceso de toma decisonal, mediante sus representantes en los órganos comunitarios. Así, cuestiones que tradicionalmente tenían un carácter bilateral entre la Comunidad Autónoma Vasca y el Estado, como ocurre con el sistema financiero y tributario de la Hacienda Autónoma Vasca, se han convertido en trilaterales, pero con la exclusión de la

⁴¹ Sobre la temática del Concierto Económico y la Unión Europea me remito a mis trabajos anteriores siguientes: J. A. ARRATIBEL ARRONDO, *Bases y principios jurídicos del tránsito de una Hacienda vasca territorial a una Hacienda vasca integrada: órganos e instituciones comunes*, Ed. Gobierno Vasco, IVAP-HAEE, 1999, pp. 183-203 y en «El Sistema Concertado y las Haciendas Europea, Estatal y Autonómica vasca», en *Revista Crónica Tributaria*, n.º 92, Ed. IEF, Madrid, 1999, pp. 11-46.

⁴² I. BULLAIN LÓPEZ, *Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1990, pp. 13-14. Afirma que «El poder central asume progresivamente la dirección de las instituciones comunitarias y se reserva, en nombre del Estado, la representación en las mismas, limitando la participación de los territorios autónomos. Al interior del Estado, los mecanismos de coordinación establecidos para elaborar la posición nacional, con objeto de negociar posteriormente esos intereses durante el proceso decisorio al interior de las instituciones comunitarias, asocian esencialmente a los órganos de la Administración central del Estado. (...) El resultado es la progresiva desnaturalización del sistema constitucional interno, en el que las regiones tienden a ser convertidas en mecanismos de ejecutores de las políticas comunitarias, de cuya formación están ausentes, perdiendo autonomía en lo que ésta significa como capacidad de dirección política».

Comunidad Autónoma Vasca en el flujo de relaciones y toma de decisión directas ⁴³.

En segundo lugar, por otro lado, se corre el riesgo de consolidar un proceso inverso en el desarrollo de la autonomía financiera, en general, de la Hacienda Autónoma Vasca ya que: de una parte, la autonomía financiera de la Hacienda Autónoma Vasca está inmersa en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma Vasca, mediante un sistema jurídico concreto que además no es estático y, por tanto, se está adecuando continuamente a las exigencias de un Estado cada vez más descentralizado y federalizante. De otra, se constata que la autonomía financiera derivada de ese proceso interno del Estado se ve limitada e incluso anulada, en ciertos aspectos, por la pérdida de competencias financieras a favor de los poderes centrales europeos ⁴⁴. Se ha dicho por la doctrina que una de las características singulares de la UE es la expansión de sus competencias ⁴⁵.

Por tanto, se hace preciso incluir en el proceso de coordinación a otro nivel externo, diferenciado al tradicional del Estado, y situado por encima de la Hacienda Autónoma Vasca. Me refiero a la coordinación, armonización y colaboración de las Haciendas de los Estados integrados en la Unión Europea. Donde más se aprecia esta labor coordinadora es en la política fiscal de los países que integran la UE. Esta armonización fiscal

⁴³ I. BULLAIN LÓPEZ, *Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, o.c., p. 158. Señala que en la estructura institucional de la UE se observa una evidente contradicción entre la heterogénea composición interna de la mayoría de los Estados miembros y la homogénea estructura institucional del marco comunitario que no tiene en cuenta la existencia de unidades subestatales dotadas de autonomía política. «Tal como recoge el artículo 2 del Tratado de Fusión, los ejecutivos centrales de los EM son los representantes estatales en el órgano comunitario más importante, aquel que sustancialmente detenta la capacidad legislativa, el Consejo. Son los EM quienes, de hecho, dirigen y gestionan el ritmo de la integración y el carácter y cantidad de las competencias que se transfieren a la Comunidad».

⁴⁴ I. BULLAIN LÓPEZ, *Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, o.c., pp. 158-159. En su opinión, «el mantenimiento de una estructura supraestatal del carácter de la CE sobre las bases de un sistema representativo de tipo unitario, que contradice la estructura descentralizada de casi la mitad de ello, provoca inevitablemente la transformación de la estructura interna de los EM y refuerza la edificación de una estructura piramidal, ajena y contradictoria con los valores de autonomía que se defienden en la regionalización al interior de muchos EM».

⁴⁵ S. MUÑOZ MACHADO, «Comunidades Autónomas y Comunidad Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1985/14, p. 19. I. LASAGABASTER HERRARTE, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1989, p. 3. En concreto, vía artículo 235 TCEE que dispone: «Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, cara al funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente tratado haya previsto las potestades necesarias al respecto, el Consejo, por unanimidad a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes».

europea plantea una cuestión capital para la Hacienda Autónoma Vasca que se refiere a su participación en las tomas de tales decisiones que, necesariamente, le han de afectar.

Hasta la fecha sólo los Estados son reconocidos como los únicos entes jurídico-políticos que ostentan la condición de miembros de la UE. La toma de decisiones relativas a la coordinación de las Haciendas y a cualesquiera otras que afectan al ámbito financiero se efectúa a través de la participación de los Gobiernos y Administraciones de estos Estados miembros. No parece razonable que, desde una perspectiva coordinadora, cuyo fin es la articulación de las Haciendas de la UE, que se deje fuera a una Administración con las características de la Hacienda Autónoma Vasca. Máxime sabiendo que cuenta con un sistema financiero propio y específico, así como unas competencias normativas en materia tributaria. Pues bien, hasta el presente no se han adoptado decisiones en este sentido y, por tanto, la coordinación de la Hacienda Autónoma Vasca con la de los Estados miembros se lleva a cabo a través del Gobierno y Administración de la Hacienda del Estado.

Entendemos que esta posibilidad de participación directa, aunque esté jalonada de dificultades, es el camino que debe iniciarse. Hay que señalar que la posibilidad de que el País Vasco en función de su especificidad en materia de hacienda, pudiera tener una participación directa y exclusiva en el análisis, discusión y negociación en el seno de las instituciones europeas está vedada por los principios y normas constitucionales que definen las Relaciones Internacionales ⁴⁶. No obstante, si que pudieran darse

⁴⁶ G. JAUREGI, «Nuevas tendencias a la descentralización política en Europa II». Clase impartida por el profesor Gurutz Jauregi los días 14 y 15 de diciembre de 1995 dentro del programa de doctorado *Problemas actuales del derecho público*. Efectuaba la siguiente definición de Relaciones Internacionales: «Un conjunto de actividades que se desarrollan en ámbitos territoriales más amplios que el Estado, o, en las que intervienen sujetos ajenos al ordenamiento jurídico interno.»

Las normas constitucionales que rigen las relaciones internacionales serían los artículos: 93, 94, 95, 96, 97. 149.1.3.^a, 149.1.16.^a y 149.1.10.^a El profesor JAUREGI afirma que la normativa referida a las Relaciones internacionales es escasa y deficiente y le achaca lo siguiente: 1.º Se echa en falta una regulación general de principios relativos a las Relaciones Internacionales. 2.º Sorprende la ausencia de una referencia clara sobre la posición del Derecho internacional en el sistema de fuentes de nuestro Derecho. 3.º La indefinición de la jerarquía de los Tratados Internacionales puede plantear problemas (art. 20 del Estatuto de Autonomía). 4.º Ausencia de una definición del concepto de relaciones internacionales. 5.º No se distingue entre Derecho internacional general, particular y comunitario. Para el Derecho comunitario dice que no es un verdadero Derecho internacional en sentido puro. Es un Derecho específico desde varios puntos de vista: institucional, ya que son instituciones de la UE las que toman las decisiones obligatorias par todos los miembros de la Unión. Del contenido, ya que es más intenso y externo que el Derecho internacional porque incluye de manera normal sectores importantes de la vida normal, no es un Derecho creado de una sola vez, sino en constante movimiento y las decisiones de sus órganos resultan obligatorias.

vías de participación directa acordadas en el seno de los órganos coordinadores diseñados para el régimen financiero y tributario vasco.

IV.2. Comisión de Cooperación Administrativa

En este sentido podemos hacer referencia a una comisión específica que tiene relación con el sistema concertado. Dependiente de la Comisión Coordinadora prevista en el artículo 40 del Concierto Económico se constituyó una Comisión de Cooperación Administrativa en materia de IVA, compuesta por una representación de la Administración del Estado, otra de la Comunidad Autónoma Vasca y otra de la Comunidad Foral Navarra ⁴⁷.

Cada representación tiene un número máximo de cuatro miembros, uno de los cuales ejercerá como presidente de la representación. No vamos a extendernos en el fundamento de su creación. Únicamente señalaremos las cuestiones más genéricas y constataremos la trascendencia de un órgano coordinador de la Hacienda Estatal y la Hacienda Autónoma Vasca para el cumplimiento de la normas de la Hacienda Europea con la que se coordinan ⁴⁸.

Brevemente diremos que el Reglamento (CEE) 218/92 del Consejo, de 27 de enero de 1992, sobre cooperación administrativa en materia de im-

⁴⁷ Para el caso de la Comunidad Foral de Navarra la Comisión dependerá de la Comisión Coordinadora prevista en el artículo 61 del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

⁴⁸ El establecimiento del mercado único supuso la desaparición de las fronteras fiscales entre los Estados miembros a partir de 1993. Se produce el fenómeno de la equiparación de las entregas o adquisiciones de bienes a sujetos pasivos de otros Estados miembros a las operaciones similares dentro del propio Estado supuso que la exacción del IVA deba hacerse en iguales condiciones garantizando la adecuada neutralidad fiscal en el Sistema. El efecto inmediato fue que cada uno de los países recauda el IVA que antaño gravaba a las exportaciones, pero dejaba de ingresar el IVA que era consecuencia de las importaciones procedentes de otros Estados miembros. Este esquema suponía que cuanto más se exporta más se recaudaba. Esta situación iba contra la misma finalidad del impuesto ya que se pretende gravar el consumo final de los bienes, por lo que un sistema que premia la recaudación en base al criterio del origen puede no asignar correctamente la recaudación. Por ese motivo fue necesario establecer un sistema corrector de compensación que tuvo un período transitorio establecido en la Directiva 91/680/CEE de cuatro años de duración, es decir, hasta el 31 de diciembre de 1996. La Ley 37/1992 del IVA es el reflejo normativo de la adaptación de la Directiva 91/680/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas. Todo ello puesto en relación con el sistema concertado vasco requería una inmediata adaptación. El acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Mixta de Cupo. El efecto primordial fue que las Haciendas Forales inician la recaudación del IVA relativo a las adquisiciones intracomunitarias que con anterioridad era recaudado por el Estado hasta el 31-12-1992. A partir del año 1993 las adquisiciones intracomunitarias dejan de ser importaciones y son consideradas como una operación del mercado interior. La concertación relativa al IVA tiene un efecto de ajuste financiero a la recaudación entre los territorios común y vasco.

puestos indirectos, estableció las bases de cooperación administrativa en materia de IVA entre los Estados miembros a partir de 1 de enero de 1993.

La cooperación administrativa se refiere a los mecanismos de intercambio de información entre las autoridades administrativas de los Estados miembros de la CEE responsables de la aplicación de la legislación de los impuestos indirectos. Además, regula la cooperación entre sí de las autoridades administrativas europeas y éstas y la Comisión de la CEE, en relación con las transacciones intracomunitarias con motivo de la abolición de las fronteras fiscales a partir del 1 de enero de 1993.

La peculiaridades del sistema fiscal de la Comunidad Autónoma Vasca y Foral Navarra en relación concertación del IVA hizo que para que se aplicara el Reglamento 218/92 se llegara a un Acuerdo, el 17 de diciembre de 1992, en el seno de la Comisión Mixta de Cupo, en el sentido de garantizar el fin de la normativa europea en el seno del Estado español ⁴⁹. El acuerdo consistió en reconocer la consideración de Administraciones a los efectos del Reglamento 218/92 a la Administración del Estado, Foral Navarra y a las tres Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y, por tanto, al aplicar en el Estado español el régimen de cooperación administrativa en materia de IVA se gestionará conjuntamente por todas las referidas administraciones ⁵⁰.

Constatamos cómo se cumple con el principio de bilateralidad en la toma de decisiones que afectan al sistema concertado. Es la Comisión Mixta de Cupo la que decide la creación de un nuevo órgano coordinador dependiente de la Comisión Coordinadora establecida en el artículo 40 del Concierto. No hubiera sido posible la constitución de una comisión como ésta con la única voluntad del Estado.

Con el fin de efectuar la implantación, gestión y seguimiento del sistema dentro del Estado español así como para garantizar su adecuado fun-

⁴⁹ *Informe anual integrado de la Hacienda Autónoma Vasca. Ejercicio 1991*, Ed. Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, Vitoria-Gasteiz, diciembre de 1992, p. 25. Podemos leer en este informe que «el núcleo central del acuerdo consiste en que la aplicación dentro del Estado español del sistema de cooperación administrativa en materia de IVA será gestionada conjuntamente por todas las Administraciones con competencia en materia de IVA citadas anteriormente. Con ello se implementa el principio de cogestión del sistema (de la «gate») asignada por la CEE al Estado miembro España) en virtud del cual todas las administraciones participan en igual medida, sin supeditación de unas a otras».

⁵⁰ Se acordó la existencia de una base de datos única que contuviera el registro de las personas a las que se les hubiera asignado un número de identificación a efectos de IVA. Para su constitución cada administración actuante debía aportar sus registros. Las administraciones tendrán libre acceso a la información contenida en la base de datos para los sujetos pasivos que actúen en su territorio, sin perjuicio de que puedan acceder a cualquier otra información contenida en la base de datos si se considerara necesario por motivos de control, en la forma que disponga la Comisión de Cooperación Administrativa en materia de IVA.

cionamiento se constituyó esta Comisión. Además, tiene asignadas unas importantes funciones para garantizar el funcionamiento del sistema y la gestión participada de las distintas haciendas intervinientes. Se ha creado un sistema de información que garantiza un intercambio rápido y obligatorio de datos entre las administraciones fiscales. Este sistema de información denominado VIES se basa en unos principios que permiten llevar a cabo un control eficaz de las operaciones intracomunitarias y la confianza mutua entre las Haciendas actuantes ⁵¹.

Entre las funciones y competencias más importantes de la Comisión destacamos:

Primero, lo más importante en relación a la participación ascendente de la Hacienda Autónoma Vasca es que en su seno se estudiará el desarrollo de las actividades del Comité Permanente de Cooperación Administrativa en materia de fiscalidad indirecta, creado por el artículo 10 del Reglamento (CEE) n.º 218/92. Detectamos en esta competencia de la Comisión una participación clara de la Hacienda Autónoma Vasca en la fase ascendente. Llama poderosamente la atención el acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Mixta de Cupo, ya que deducimos la equiparación, a efectos comunitarios, de las Administraciones Tributarias del País Vasco con la Administración del Estado y por ello plenamente partícipes de los procesos de intercambio de información a nivel comunitario.

Coordina y canaliza toda la información entre las distintas administraciones. La Comisión Mixta de Cupo acordó que la base de datos electrónica con el registro de personas fuera única. Esta base se nutre de los censos que aporta cada Administración trimestralmente derivadas de las declaraciones recibidas.

Segundo, es el órgano donde las administraciones actuantes se dirigen para solicitar la información que precisen para su correcta labor y emite toda las informaciones disponibles a solicitud de la administraciones ac-

⁵¹ El sistema VIES es básicamente un sistema de información que identifica a los sujetos pasivos que realicen operaciones intracomunitarias. Esta identificación se efectúa por su administración tributaria por medio de un número de identificación. Estas personas y su número deben figurar en una base de datos electrónica que se encuentra a disposición del resto de Estados miembros para su consulta. Trimestralmente las personas que hayan efectuado entregas intracomunitarias exentas deben comunicar a su administración tributaria su número identificativo, los datos e importes de todas las operaciones realizadas con operadores situados en otros Estados miembros. Esta información se distribuirá entre las Administraciones de los Estados miembros de manera que puedan comprobar que las liquidaciones de las adquisiciones intracomunitarias se han realizado correctamente. El Reglamento (CEE) n.º 218/1992 contempla tres niveles de información que son obligatorios para todos los Estados miembros, y revisten el carácter de mínimos. El Reglamento posibilita una mayor cooperación administrativa de carácter bilateral o multilateral entre las administraciones en esta materia.

tuantes. Las Administraciones responsables tienen libre acceso a la información contenida en la base de datos siempre que se trate de sujetos pasivos que operen en su ámbito territorial, sin perjuicio de que puedan acceder a otras informaciones necesarias por motivos de control y bajo la forma que determine la Comisión⁵². Las Administraciones Tributarias del País Vasco deberán poner a disposición de la Comisión la información adicional oportuna cuando así lo requiera al Estado español cualquier otro Estado miembro de la UE, conforme a lo contenido en el artículo 5 del Reglamento (CEE) 218/92.

La composición y los nombramientos siguen los principios establecidos en la Comisión coordinadora y lo señalado para ella se hace extensible a esta Comisión. No obstante, corresponderá a la Administración del Estado la responsabilidad de su aplicación global y coordinación ante el resto de Estados miembros de la UE.

Entendemos que éste va a ser el camino inicial en la articulación del sistema de Hacienda Europea. La coordinación, armonización y colaboración de los distintos poderes financieros plantea un importante reto en la constitución de una hacienda europea que no uniformice sino que coordine y respete a los poderes normativos que la integran. Por eso, entendemos que el futuro de las instituciones europeas debiera permitir que la Hacienda Autónoma Vasca participase más directamente en las instituciones comunes europeas de ámbito tributario.

IV.3. La problemática del Concierto en la UE

Estamos asistiendo en los últimos meses a lo que las instituciones vascas han denominada la «juridificación del concierto económico», esto es, la emisión de sentencias judiciales que limitan vía judicial la capacidad normativa de las instituciones forales de los Territorios Históricos. Esta vía puede resultar conflictiva ya que la misma, en su caso más extremo, puede desdibujar el acuerdo entre el Estado y el País Vasco en materia concertada.

⁵² Las administraciones responsables tienen libre acceso a la información de primer y segundo nivel incorporada a la red por el resto de los Estados miembros de la UE. Mediante la información de nivel I una Administración puede solicitar de otra el importe global de las entregas intracomunitarias exentas que han sido realizadas a un contribuyente nacional por cada uno de los sujetos pasivos de dicho Estado. Mediante la información de nivel II, se obtiene la anterior información desglosada por operadores. De esta forma, una Administración puede solicitar de otra el importe total de las entregas intracomunitarias exentas realizadas a un contribuyente nacional por cada uno de los sujetos pasivos de dicho Estado. Existe una información de nivel III, que se da cuando la información de los niveles anteriores fuera insuficiente. En este caso puede solicitarse a la Administración de otro Estado una información más detallada y siempre y cuando la Administración solicitante hubiera agotado sus fuentes de información.

En 1997 se constituyó el denominado Grupo Primarolo de la UE en el marco de los trabajos ligados a la implantación de un Código Fiscal de Conducta. Este grupo de trabajo fue constituido por el Comisario Monti después de que los ministros de Economía dieran su visto bueno al referido Código de Conducta. Este Grupo está constituido por un comité intergubernamental que debe su nombre a su presidente, la británica Dawn Primarolo. Este Código pretende ser aprobado por la Cumbre de Helsinki a finales de diciembre de 1999.

Hasta fechas cercanas las denominadas vacaciones fiscales vascas (incentivos institucionales a la inversión en el País Vasco) han sido catalogadas fiscalmente como desleales. Así se recogió en el primer documento elaborado por el Grupo en 1998. Este informe recogía una primera relación de casos sospechosos. En concreto en la Categoría 4 incluyó algunos incentivos a la inversión en el País Vasco. Estos incentivos son la primera formulación de las denominadas «vacaciones fiscales vascas», consensuada entre el Gobierno Vasco y la tres Diputaciones Forales el 6 de abril de 1993.

El Grupo Primarolo ha excluido esta primera versión de los incentivos fiscales a la inversión en el País Vasco de la lista inicial de situaciones potencialmente contrarias a la competencia. Pero el motivo de fondo ha sido, a nuestro juicio, el que esa inicial formulación de incentivos fiscales ya no existe desde un punto de vista del Derecho positivo. Estos iniciales incentivos fueron sustituidos por otro posterior.

El modelo superado fue recurrido por el Gobierno Central. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco efectuó una pregunta prejudicial al Tribunal de Justicia de la UE. En este procedimiento estamos inmersos. La única acción en este sentido se encuentra en las conclusiones previas establecidas por el Abogado General Antonio Saggio. Las mismas consideran que toda medida fiscal destinada a generar ventajas fiscales para empresas que se instalen en una parte del territorio nacional, contraviene los principios de la Competencia del Tratado de UE y debe ser enjuiciada como ayuda de Estado. El Tribunal no ha emitido todavía su opinión al respecto. Hay que recordar que su pronunciamiento sigue un procedimiento ajeno totalmente con el del Grupo Primarolo, es decir, que el hecho de que el Grupo haya dejado de considerar potencialmente desleales las vacaciones fiscales vascas no tiene incidencia alguna en el ámbito judicial. Para que el Tribunal Europeo no se pronunciara sobre esta cuestión únicamente cabe que el gobierno central retire su recurso, lo que provocaría automáticamente el desistimiento del TSJPV ante el Tribunal de Justicia Europeo. Por tanto, lo que ha hecho el Grupo Primarolo ha sido actualizar la lista de incentivos

fiscales dañinos a la competencia, y de ahí, que resulte obvia la exclusión de normas que fueron derogadas en 1994.

No obstante, el nuevo marco jurídico de incentivo fiscales posterior a 1994 ha sido también cuestionado. Las instituciones europeas han decidido instruir procedimiento de infracción contra dos aspectos de la normativa fiscal vasca, que se han revelado particularmente conflictivos: el caso Demesa-Daewo sobre ayudas ilegales de Estado y sobre las condiciones en las que se ha efectuado el traslado de la empresa «Ramondín» a Laguardia (Álava). Los servicios de la Competencia (Dirección General IV) de las Instituciones europeas han sido instruidos por el comisario Van Miert para que pongan a punto una argumentación jurídica contra estas condiciones fiscales de favor, que fueron juzgadas contrarias a las normas de la libre competencia en el caso Demesa.

Esta situación adquiere una importancia mayor si tenemos en cuenta que el Concierto Económico expira su vigencia en el año 2001. Las posiciones negociadoras ante una eventual negociación de un nuevo concierto se verán condicionadas, tanto por estas resoluciones judiciales como por las concepciones políticas y jurídicas que se sustenten en relación al Concierto.

Seguidamente vamos a analizar la problemática práctica que suscita el régimen concertado a los servicios jurídicos de la Competencia de las Instituciones Europeas.

IV.3.1. Los incentivos fiscales

En 1988 se establecieron en el ámbito del País Vasco, en virtud de las Normas Forales 28/1988 del Territorio Histórico de Araba, 8/1988, del Territorio Histórico de Bizkaia, y 6/1988, del Territorio Histórico de Gipuzkoa, unos beneficios fiscales a los efectos de incentivar la inversión empresarial en el País Vasco. Asimismo, las Instituciones Comunes, por medio de los Decretos 205/1988 y 227/1988 del Gobierno Vasco, complementaron, desde un punto de vista del Derecho positivo, las bases jurídicas de las Normas Forales citadas ⁵³.

⁵³ Así, el Decreto 205/1988, de 19 de julio, por el que se determinan las condiciones de acceso a los incentivos fiscales a la inversión de especial interés tecnológico en actividades agroalimentarias y pesqueras (BOPV n.º 155, de 8-8-1988), estableció que en el ámbito de los incentivos fiscales a la inversión tienen especial relevancia los que se refieren a inversiones de especial interés tecnológico. El objeto del Decreto fue doble. En primer lugar, se definió lo que se entenderá como inversiones de especial interés tecnológico en actividades agroalimentarias y pesqueras a los efectos de la aplicación de la normativa que regula la concesión de incentivos a la inversión en los Territorios

Las ayudas fiscales tenían como destinatarios aquellos sujetos pasivos que, de acuerdo con los puntos de conexión establecidos en el Concierto Económico, tributaban a las Diputaciones Forales haciendo uso de la normativa foral. Estas medidas provocaron un contencioso con la Comisión Europea. Se inició el correspondiente procedimiento por parte de la Dirección General IV el 5 de abril de 1988. La Decisión de la Comisión de 10 de mayo de 1993 (*DOL* 143/25, de 3 de junio), epigrafiada como «relativa a un sistema de ayudas fiscales a inversión en el País Vasco», exige a España «modificar el sistema fiscal a que se refiere el apartado 1.º del artículo 1, de la Decisión, con el fin de eliminar las distorsiones con respecto al artículo 52 del Tratado». La modificación debía hacerse efectiva, a más tardar, el 31 de diciembre de 1993, de conformidad con el artículo 1.2 de la Decisión⁵⁴.

La Comisión entiende que tanto las Normas Forales como los Decretos del Gobierno Vasco son, tal y como recoge el artículo 1.1 de la Decisión 2, en lo que respecta a las medidas relativas al Impuesto de Sociedades y al Impuesto de las Personas Físicas, incompatibles con el mercado común de conformidad con el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, habida cuenta de que se conceden en forma contraria al artículo 52 del Tratado» de Roma.

Históricos. En segundo lugar, se estableció las normas procesales que deberán regular el acceso a estos incentivos fiscales, garantizando la unidad de criterio en la calificación de las inversiones de especial interés tecnológico, sin que en ningún caso esto suponga una interferencia en el ejercicio de las competencias de cada uno de los Territorios Históricos. Por su parte, el Decreto 227/1988, de 19 de julio, por el que se determinan las condiciones de acceso a los incentivos fiscales para inversiones de especial interés tecnológico, estableció que dentro del ámbito de los incentivos fiscales a la inversión tienen especial relevancia los que se refieren a inversiones que propicien el cambio tecnológico en la estructura industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Para este fin, se articula el presente Decreto con un doble objetivo. En primer lugar, se define lo que se entenderá como inversiones de especial interés tecnológico a los efectos de la aplicación de la normativa que regula la concesión de incentivos a la inversión en los Territorios Históricos. En cualquier caso los considerandos que motivan la definición de especial interés tecnológico para estas inversiones, deben contemplar alguno de los siguientes criterios: 1. Que sean realizadas por empresas que actúan en las denominadas áreas de actividad preferente y que contribuyan a la ampliación de la base sectorial y/o a la diversificación de los productos ofertados en la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2. Que contribuyan a la capacidad de modernización y mejora del nivel de competitividad de la actual oferta industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En función de este criterio se considerarán como activos fijos materiales aquellos dirigidos específicamente al cumplimiento del objetivo expuesto. Dentro del mismo objetivo se enmarcan las unidades de I + D, teniendo en cuenta, en este caso, las prescripciones legales en materia del Impuesto de Sociedades en lo que se refiere al tratamiento fiscal de los gastos de personal y gastos corrientes. En segundo lugar, el presente Decreto establece las normas de procedimiento que deberán regular el acceso a estos incentivos fiscales garantizando la unidad de criterio en la calificación de las inversiones de especial interés tecnológico, sin que en ningún caso esto suponga una interferencia en el ejercicio de las competencias de cada uno de los Territorios Históricos.

⁵⁴ M. BELDARRAIN GARIN, *El Concierto Económico y su Disposición Adicional 2.ª*, Ed. IVAP-HAEE, Oñati, 1997, p. 89.

Con posterioridad y como hemos señalado, las instituciones europeas han decidido instruir procedimiento de infracción contra dos aspectos de la actual normativa fiscal vasca, que se han revelado particularmente conflictivos: el caso Demesa-Daewo sobre ayudas ilegales de Estado y sobre las condiciones en las que se ha efectuado el traslado de la empresa «Ramondín» a Laguardia (Álava). La Comisión ha abierto un procedimiento formal contra las ayudas fiscales a Ramondín (Álava) y ordena la suspensión cautelar de su desembolso ⁵⁵. No obstante, tampoco tienen una incidencia directa las últimas decisiones el Grupo Primarolo.

En octubre de 1997, el Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja presentó una denuncia cuestionando los incentivos que habrían llevado a Ramondín, líder mundial del mercado de cápsulas de estaño, a transferir sus instalaciones. Según el denunciante, la decisión de la empresa se debería a los beneficios fiscales y a las ayudas a la inversión que puede obtener en Álava. La intensidad máxima de ayuda admitida en el País Vasco es el 25 por 100 de equivalente de subvención neto, llegando hasta un 35 por 100 en el caso de pequeñas y medianas empresas (PYME).

Sobre la base de las informaciones transmitidas por las autoridades españolas, la Comisión ha podido determinar que Ramondín y Ramondín Cápsulas, S.A., sociedad recientemente creada en el País Vasco por Ramondín, se beneficiaron de las ayudas siguientes:

— subvención de 901.500 euros (150 millones de pesetas) concedida a Ramondín Cápsulas el 15-10-1998 por decisión del Gobierno autónomo vasco en el marco del programa de ayudas regionales EKIMEN para una inversión de 10,54 millones de euros (1.754.000 millones de pesetas), lo cual corresponde a una intensidad del 8,55 por 100 de equivalente de subvención bruto;

— crédito fiscal del 45 por 100 del importe total de inversión de 23,18 millones de euros (3.857.000 millones de pesetas) concedido a Ramondín mediante decisión n.º 738/1997 del 21-10-1997;

⁵⁵ La Comisión Europea ha decidido abrir el procedimiento del artículo 93.2.º del Tratado CE respecto a ciertas ayudas fiscales en favor de Ramondín S.A., ordenando asimismo a España la suspensión del pago de estas ayudas a la espera de la decisión final sobre el fondo del asunto. La investigación se refiere a las circunstancias que condujeron a Ramondín a transferir sus instalaciones de Logroño (La Rioja), donde estaba radicada desde 1972, al término municipal de Laguardia (Álava), a 5 km. solamente de su actual emplazamiento. La Comisión ordenó también a España que proporcione, en el plazo de un mes, todas las informaciones necesarias para determinar si la inversión en Laguardia constituye una inversión inicial que puede beneficiarse de una ayuda regional y si existe un elemento de ayuda estatal en la venta a Ramondín de un solar en Laguardia.

— una deducción en la base imponible del 99 por 100, 75 por 100, 50 por 100 y 25 por 100, respectivamente, aplicable durante cuatro años consecutivos a partir del primero en que Ramondín Cápsulas presente una base imponible positiva; esta deducción es aplicable a sociedades de nueva creación.

Las autoridades españolas se habían comprometido también a precisar el precio del solar vendido a Ramondín por el organismo público Álava Agencia de Desarrollo. A estas alturas del procedimiento y a falta de tales informaciones, la Comisión no está en condiciones de pronunciarse sobre este aspecto.

La Comisión recuerda que en una reciente decisión (caso Demesa) declaró incompatible con el mercado común tanto un crédito fiscal del 45 por 100 de las inversiones en favor de Daewoo Electronics Manufacturing España, S.A., como deducciones en la base imponible del 99 por 100, 75 por 100, 50 por 100 y 25 por 100, respectivamente, de los que dicha sociedad se beneficiaba⁵⁶. Sin embargo, la apertura del presente procedimiento contra las ayudas concedidas a Ramondín y Ramondín Cápsulas en modo alguno cuestiona la capacidad normativa de las Diputaciones Forales vascas en materia fiscal.

Los servicios de la Competencia (Dirección General IV) de las Instituciones Europeas han sido instruidos por el comisario Van Miert para que pongan a punto una argumentación jurídica contra estas condiciones fiscales de favor, que fueron juzgadas contrarias a las normas de la libre competencia en el caso Demesa⁵⁷. El procedimiento que prepara la DG-IV busca desautorizar el régimen jurídico fiscal y no perseguir uno a uno los asuntos que vayan suscitándose. Si bien el proyecto de procedimiento se encuentra en fase de elaboración, no ha sido sometido a la consideración del Comité de Ayudas ni a los Jefes de Gabinete, su finalización parece inminente. La instrucción de este expediente contra las denominadas vacaciones fiscales va a coincidir en el tiempo con la celebración de la vista oral en el Tribunal Europeo de Justicia y correspon-

⁵⁶ Decisión de 24-2-1999 en el asunto C 76/97-Demesa.

⁵⁷ La argumentación jurídica del equipo de Van Miert no discute la capacidad normativa de la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral Navarra, sino que el problema se presenta en el uso que se hace de ella. Para Van Miert, el nudo gordiano de la cuestión se encuentra en la aplicación arbitraria de esa capacidad normativa, y que los niveles máximos de subvención se rebasan. El responsable comunitario ha señalado que los servicios de la Competencia han tratado de explicar a los representantes vascos «que incluso si se respetan las competencias en materia fiscal hay que ejercerlas bajo unas reglas, es decir, sin discriminación ni arbitrariedades y cuando se dan ayudas hay que hacerlo desde la legalidad».

diente al dictamen prejudicial solicitado por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco sobre la legitimidad de los beneficios fiscales que otorgan las Diputaciones Forales a las empresas que se asientan en la Comunidad Autónoma Vasca ⁵⁸.

En este orden de cosas, el Abogado General Saggio propuso declarar contrarias a la normativa comunitaria algunas medidas relativas a beneficios fiscales adoptadas por los territorios históricos del País Vasco. A juicio del abogado general Saggio, los beneficios fiscales a empresas y personas establecidas en el País Vasco son contrarios al principio de libertad de establecimiento y a las normas generales en materia de libre competencia.

La argumentación que ofrece y las actuaciones efectuadas son, básicamente, las siguiente: el sistema constitucional español prevé, en materia tributaria, un peculiar reparto de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. En particular, la Ley de 1981 de concierto económico regula las relaciones fiscales entre el Estado español y la Comunidad Autónoma del País Vasco, confiriendo a esta última amplias competencias para mantener, establecer o regular dentro de su territorio a fiscalidad directa.

Con arreglo a dicha competencia normativa, las instituciones vascas competentes adoptaron en 1993 normas forales que contienen, para el período junio de 1993-finales de 1994, medidas fiscales urgentes de apoyo a la inversión e impulso de la actividad económica. Éstas se concretaron en una serie de beneficios fiscales en materia de impuesto de sociedades e impuesto sobre la renta de las personas físicas y, en particular, en exenciones, reducciones o deducciones de los impuestos por creación de nuevas empresas y otras actividades. Un requisito fundamental para obtener dichos beneficios era tener el domicilio fiscal o la residencia habitual o realizar una parte importante del volumen total de las operaciones en territorio vasco. En cambio, los sujetos pasivos no residentes en territorio

⁵⁸ Las Normas Forales objeto de estas cuestiones son la Norma Foral 22/1994, de la Diputación Foral del Territorio Histórico de Álava, en virtud de la cual «las inversiones en activos fijos materiales nuevos, efectuados entre el 1 de enero de 1995 y el 31 de diciembre de 1995, que excedan de 2.500 millones de pesetas según Acuerdo de la diputación Foral de Álava, gozarán de crédito fiscal del 45 por 100 del importe de la inversión que determine la Diputación Foral de Álava, aplicable a la cuota a pagar del impuesto personal». La segunda se refiere a la Norma Foral 24/1996 de la Diputación Foral del Territorio Histórico de Álava que establece: «Las sociedades que inicien su actividad empresarial gozarán de un reducción de un 99, 75, 50 y 25 por 100, respectivamente, de la base imponible positiva derivada del ejercicio de sus explotaciones económicas, antes de la compensación de bases impositivas negativas de periodos anteriores, en los cuatro periodos impositivos consecutivos, a partir del primero en que dentro del plazo de cuatro años desde el inicio de su actividad empresarial, contengan bases impositivas positivas».

español quedaban sometidos al ordenamiento tributario del Estado y excluidos de la obtención de los beneficios fiscales.

En 1994, la Administración del Estado impugnó las normas forales de 1993 ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, por considerar que estas últimas, al excluir de los beneficios fiscales a los ciudadanos y sociedades de otros Estados miembros que, si bien ejercían una actividad económica en el territorio vasco, no eran al mismo tiempo residentes en territorio español, eran contrarias a las normas comunitarias relativas a la libertad de establecimiento y a la prohibición de ayudas estatales.

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se dirigió al Tribunal de Justicia Europeo para aclarar algunos puntos controvertidos. Preguntaba en particular si las disposiciones citadas anteriormente son contrarias a las normas comunitarias en materia de libertad de establecimiento y de prohibición de ayudas estatales.

El abogado general presentó conclusiones motivadas en este asunto. Señala, en primer lugar, que un trato fiscal discriminatorio no puede justificarse ni por consideraciones de carácter económico ni por una supuesta coherencia del régimen tributario nacional: aquél viola, por tanto, el principio de libertad de establecimiento. En segundo lugar, el abogado general recuerda que las medidas adoptadas por las autoridades vascas consisten en intervenciones que, en diversas formas y aunque no impliquen una transferencia de fondos estatales, reducen las cargas que recaen en la empresa. A pesar de haber sido concedidos por entidades regionales o locales, los beneficios fiscales son imputables, en cualquier caso, al Estado. Por último, dichos beneficios no constituyen una medida de carácter general, sino que van dirigidos a destinatarios específicos y tienen, por tanto, carácter excepcional respecto al régimen general.

Por tanto, a juicio de Saggio, todas las medidas que tengan como efecto la creación de una ventaja, en términos de competencia, limitada a empresas que inviertan en una determinada zona de un Estado miembro, son ayudas estatales y, como tales, contrarias al principio de la libre competencia.

Al efectuar esta valoración, el abogado general excluye que los beneficios fiscales puedan justificarse aduciendo la peculiaridad del reparto de competencias tributarias del régimen español. La competencia exclusiva de algunas entidades territoriales no justifica ningún tipo de trato discriminatorio. Lo relevante no es tanto quién asigna la ayuda o la naturaleza de sus competencias, sino más bien los efectos de la propia ayuda.

Recordamos que las conclusiones del abogado general no son vinculantes para el Tribunal de Justicia. Sus conclusiones proponen la forma en que

el Tribunal de Justicia europeo debe resolver las cuestiones que le plantea el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. El TJCE está formado por quince jueces, asistidos, a su vez, por ocho abogados generales que presentan públicamente, con imparcialidad e independencia, conclusiones sobre asuntos promovidos ante el Tribunal que no producen efectos jurídicos vinculantes, pero que se publican oficialmente con la sentencia.

El abogado general del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), Dámaso Ruiz-Jarabo, ha afirmado recientemente que existen muchas posibilidades de que este órgano se pronuncie en contra de las vacaciones fiscales vascas en la cuestión planteada por el Tribunal Superior de Justicia. Ruiz-Jarabo recordó que la sentencia sobre las vacaciones fiscales no tardará mucho en producirse, pero que todavía no existe fecha alguna para el fallo ⁵⁹.

En este sentido, Ruiz-Jarabo entiende que en caso de que hubiera un sentencia favorable a las tesis defendidas por La Rioja «correspondería al TSJPV aplicar esas normas a esa región de conformidad con el Derecho comunitario, ya que el Tribunal de Luxemburgo tiene como labor esencial la aplicación uniforme de ese derecho a todo el territorio de la UE».

IV.3.2. Los centros de dirección, coordinación y financieros

Por otra parte, el Grupo Primarolo, creado para aplicar el Código de Conducta relativo a la fiscalidad de las empresas adoptado el 1 de diciembre de 1997 por la Unión Europea con objeto de poner fin al denominado «filibusterismo fiscal», ha indicado que 66 de los 250 regímenes preferenciales de imposición de empresas vigentes en la Unión Europea analizados son anticompetitivos. De los 66 regímenes considerados perjudiciales, 3 afectan a España: los centros de coordinación establecidos en el País Vasco y Navarra y la investigación y explotación de hidrocarburos. Se considera que, al tener influencia en la implantación de la actividad económica, pueden tener un efecto negativo en la Unión Europea. La lista elaborada por el Grupo Primarolo será entregada al Consejo Economía/Hacienda del 29 de noviembre y después a la cumbre europea de Helsinki del 10 y 11 de diciembre de 1999.

⁵⁹ Las conclusiones del abogado general, en este caso, están muy bien hechas y razonadas y van en este sentido, lo que es un indicio muy importante, puesto que el Tribunal suele seguir en un 90 por 100 de las ocasiones a los abogados generales. De todas maneras, el abogado de Tribunal de Luxemburgo, que pronunció la conferencia inaugural de este curso de la cátedra Jean Monnet, de la Universidad de La Rioja, destacó que este asunto «es muy delicado», por lo que es «difícil aventurar cualquier decisión».

La mayoría de los regímenes señalados en la lista se inscriben en dos categorías:

La primera, los regímenes aplicables a las sociedades de servicios *intra grupos* y a los *holdings* (caracterizadas por la posesión de activos de otras empresas). Los primeros abarcan tres tipos de sociedades: los «cuarteles generales» o centros de coordinación, los centros de servicios y los centros de distribución. Estos regímenes requieren generalmente que las actividades a realizar sean de naturaleza preparatoria o auxiliar respecto a las actividades del grupo. En el caso de los *holdings*, los regímenes preferenciales sólo conciernen en algunos casos a las empresas cuyas actividades se limitan a la posesión de acciones.

La segunda, los regímenes aplicables a las sociedades de servicios financieros y «sociedades *offshore*» (domiciliadas en un país distinto de aquel en el que realizan sus actividades). Las reducciones otorgadas por los Estados miembros a este tipo de sociedades comprenden distintos servicios: asesoramiento financiero, actividades de financiación, gestión de tesorería de empresas, seguro y reaseguro, etc.

Estos regímenes, en principio, sólo benefician a empresas multinacionales pertenecientes a no residentes y, en palabras de la Comisión Europea, «producen un efecto de aislamiento del mercado de las ventajas fiscales respecto al mercado nacional». La estrategia de las empresas es entonces «maximizar la cuantía de las deducciones fiscales que pueden obtenerse y reducir el beneficio imponible de las empresas cuya actividad está sometida a regímenes fiscales normales, transfiriéndolos a empresas que gozan de ventajas fiscales».

Muchos de los regímenes analizados han sido finalmente descartados de la lista, como, por ejemplo, los incentivos regionales y ventajas concedidos a Pymes y a determinados sectores de la industria.

El establecimiento de una lista de medidas perjudiciales debería constituir la primera fase de los trabajos del Grupo Primarolo, ya que, según el Código de Conducta, estos regímenes deberían ser modificados o eliminados, salvo circunstancias excepcionales, antes de enero del 2003.

Es importante destacar que la prosecución de los trabajos no está asegurada debido al bloqueo de las negociaciones en torno a la imposición del ahorro. Ello supone un obstáculo para la continuación de los trabajos ya que el Código de Conducta sobre la fiscalidad de las empresas forma parte de un «paquete fiscal» y es necesario avanzar en los tres frentes que lo forman. En estos momentos, se plantea la posibilidad de trabajar a «ca-

torce» si los británicos continúan rechazando cualquier concesión respecto a la fiscalidad del ahorro.

Sobre este particular destacan las cuestiones derivadas de los Centros de dirección, de coordinación y financieros del País Vasco. Vamos a ver someramente en qué consisten ⁶⁰:

A) Competencia

Los Territorios Históricos del País Vasco, al amparo de las competencias que en materia tributaria les otorga el Concierto Económico que regula las relaciones tributarias entre el Estado y esta Comunidad Autónoma (Ley 12/1981, de 13 de mayo) y teniendo presente el respeto a los principios generales y de armonización fiscal establecidos en los artículos 3 y 4, respectivamente, del propio Concierto Económico, acometieron una reforma del Impuesto sobre Sociedades que, entre otras cuestiones, introduce una nueva figura denominada «Centros de dirección, coordinación y financieros».

El régimen tributario de dicha figura se halla regulado en el Capítulo III del Título VIII de las siguientes Normas Forales ⁶¹:

— En el Territorio Histórico de Álava, en la Norma Foral 24/1996, de 5 de julio, del Impuesto sobre Sociedades.

— En el Territorio Histórico de Bizkaia, en la Norma Foral 3/1996, de 26 de junio, del Impuesto sobre Sociedades.

— En el Territorio Histórico de Gipuzkoa, en la Norma Foral 7/1996, de 4 de julio, del Impuesto sobre Sociedades.

Estos regímenes especiales que prevé la Normativa foral del Impuesto sobre Sociedades, se contemplan en los artículos 53 y 54 de las Normas Forales citadas. Estas Normas contienen una especialidad no contenida en el régimen común del Estado español.

La implantación de esta figura societaria y su peculiar forma de tributación procede en esencia de la importación de otros países comunitarios

⁶⁰ Para este aspecto nos hemos valido de la información facilitada por el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi y el propio contenido de las respectivas Normas y Reglamentos Forales citados en el siguiente pie de página.

⁶¹ Su desarrollo reglamentario en el Capítulo X de los Decretos Forales: Álava. Decreto Foral 51/1997, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades. Bizkaia. Decreto Foral 81/1997, de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades. Gipuzkoa. Decreto Foral 45/1997, de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades.

que contemplan en su legislación sistemas análogos, como son los casos de Holanda, Luxemburgo, Irlanda y, fundamentalmente, Bélgica ⁶².

B) Objetivo

La actividad de los centros de dirección, coordinación y financieros, tal como se define en la normativa vasca, consiste en la administración, dirección, supervisión y centralización, tanto de transacciones como de servicios, de los grupos empresariales internacionales a los que pertenecen.

Su identidad y tratamiento específico se enmarcan en el objetivo genérico de alcanzar niveles de internacionalización de la economía similares a los de otras economías comunitarias y, adicionalmente, aprovechar los efectos inducidos en cuanto a formación de capital humano —estos grupos suelen contar con personal altamente cualificado— y adopción de modernos métodos de gestión empresarial.

Se establece un marco legal mínimo, regulando los requisitos básicos de la entidad, cuyo cumplimiento posibilitará su calificación como centro de dirección, coordinación y financiero, y del grupo internacional del que forma parte.

Paralelamente, se establece un régimen opcional de tributación por el Impuesto sobre Sociedades caracterizado por la determinación de la base imponible del impuesto mediante aplicación de un porcentaje del 25 por 100 sobre los gastos, excluidos los financieros, incurridos en cada período impositivo, opción incompatible con las posibilidades de compensación de bases imponibles negativas o con cualquier otra reducción o bonificación en la base imponible.

Se trata de un régimen aplicable a entidades que presten al resto de las empresas del grupo un tipo de servicios y actividades reducido —las de dirección, coordinación y financieros— por lo que se circunscriben a un grupo muy limitado de sectores de la economía que, por la dimensión de su ámbito de aplicación, difícilmente puede interpretarse como factor de competencia fiscal desleal o con incidencia determinante en la localización de actividades económicas en el seno de la Unión Europea.

⁶² G. MARTÍNEZ BARBARA, «Los Centros de Dirección, Coordinación y Financieros: Una oferta del País vasco a los grupos empresariales internacionales», en *Forum Fiscal de Bizkaia*, pp. 4-5, Bilbao, 1997. Señala que Bélgica es la pionera en este campo, ya que «lleva dos décadas adoptando diversas medidas tributarias a fin de proporcionar a posibles inversores un entramado normativo que les permita llevar a cabo sus actividades minimizando las cargas impositivas».

Por otra parte, como ya se ha señalado, no constituye una iniciativa novedosa, sino que se añade a otras similares ya existentes en territorio comunitario y, respecto a éstas no establece un régimen fiscal que objetivamente pueda señalarse como más ventajoso. Por el contrario, la determinación de la base imponible se calcula sobre un monto mayor que el establecido en otros países, ya que sólo excluye los gastos financieros, frente a la minoración de un abanico más amplio de gastos en esas otras legislaciones.

Adicionalmente, el porcentaje que se aplica sobre ese montante de gastos en el País Vasco es un tipo fijo que evita la discrecionalidad o mayor selectividad que permiten los tipos variables de países como Bélgica, Francia o Luxemburgo y, su cuantía, del 25 por 100, es sensiblemente superior a las establecidas por éstos (5 por 100 a 8 por 100 en Bélgica, 6 a 10 por 100 en Francia y 5 por 100 en Luxemburgo), por lo que la base imponible calculada según la normativa del País Vasco es en principio superior.

En consecuencia, el ejercicio de las competencias que en materia tributaria ostentan las Instituciones de los Territorios Históricos del País Vasco concretado en el régimen aplicable a los centros de dirección, coordinación y financieros, no constituye ni por la dimensión de su ámbito de aplicación ni a la luz del Derecho fiscal comparado, un ejercicio de competencia fiscal desleal que genere distorsiones en el mercado único, discriminación alguna o incentivos determinantes para la deslocalización de actividades económicas en el seno de la UE ⁶³.

C) Comparación con los centros de coordinación belgas

A pesar de que en determinados países europeos se están introduciendo figuras similares a la aquí descrita, es en Bélgica donde han adquirido una mayor implantación y desarrollo, por ello se expone a continuación una breve comparación entre los centros de coordinación belgas y los regulados en la normativa foral del Impuesto sobre Sociedades.

⁶³ Las condiciones que deben cumplir el centro de dirección, coordinación y financiero y el grupo empresarial internacional del que forma parte: a) Centro de dirección, coordinación y financiero: Sujetos pasivos del IS (en Álava, personas jurídicas s.p. del IS). Su actividad consiste en la administración, dirección, supervisión y centralización, tanto de transacciones como de servicios, en su sentido más amplio, del grupo empresarial al que pertenecen. Al menos 8 trabajadores a jornada completa. Capital social \geq 250 millones de pesetas o Fondos propios \geq 600 millones de pesetas o, Operaciones anuales $>$ 1.000 millones de pesetas $>$ 150 millones si sólo actividades de dirección y coordinación. B) Grupo empresarial internacional: Formado por sociedades (una sociedad dominante y varias dependientes) que residan en al menos dos Estados extranjeros. Fondos propios agregados $>$ 1.250 millones de pesetas. Al menos 25 por 100 del grupo, entidades no residentes. Volumen anual de operaciones: 8.000 millones de pesetas y al menos 25 por 100 corresponden a operaciones en dos Estados extranjeros.

| Características | Normativa Foral | Normativa belga |
|---|--|--|
| <i>Del Centro:</i> Capital Social ⁶⁴ Recursos propios Facturación ⁶⁵ | 250 millones 600 millones 1.000 millones | No se establece |
| <i>Personal</i> | 8 personas jornada completa | 10 personas jornada completa |
| <i>Tipo de sociedad</i> | Nacional | Puede ser una sucursal de una extranjera |
| <i>Del Grupo:</i> Recursos propios Facturación total Facturación fuera del país | 1.250 millones 8.000 millones 2.000 millones | 4.000 millones 40.000 millones 20.000 millones |
| <i>Implantación internacional</i> | Mínimo 2 países, además de España | Mínimo 3 países, además de Bélgica |
| <i>Del régimen:</i> Concesión | 5 años | 10 años |
| <i>Intereses y dividendos pagados por el centro</i> | No se contempla | Exentos de retención en origen |
| <i>IBI o similar</i> | No se contempla | Exención |
| <i>AJD o similar</i> | No se contempla | Exención para la constitución y para los sucesivos aumentos de capital |
| <i>IS o similar</i> Base imponible | 25 % sobre gastos Excepto: — Financieros | % sobre gastos Excepto: — Financieros y de personal |
| <i>Tributación mínima</i> | No se contempla | 1,6 millones por persona empleada con un máximo de 16 millones |

Fuente: CISS. *Guía del Impuesto de Sociedades*.

⁶⁴ Debe cumplirse una de las tres condiciones.

⁶⁵ Si realizan exclusivamente actividades de coordinación y dirección el requisito es de 150 millones.

IV.4. Propuestas de futuro

El proceso de construcción europea va a sufrir en los próximos años un impulso decidido, desconocido en las últimas décadas. Este proceso de indudable trascendencia va a condicionar buena parte de la labor de las instituciones de los países de la Unión Europea, va a suponer un cúmulo de cambios y transformaciones en la vida de las instituciones públicas y en la de los propios ciudadanos.

En este sentido, las instituciones vascas han elaborado una estrategia a seguir en la participación de la construcción europea, de forma que no queden arrinconadas en el proceso. Esta estrategia se recoge en el Acuerdo de coalición que suscriben los partidos políticos para la formación del Gobierno Vasco (legislatura 1999-2002). Establece en su apartado primero relativo a los compromisos programáticos una serie de ideas relativas al futuro de la presencia de las instituciones vascas en las instituciones comunes europeas. En este sentido, las bases futuras del modelo de relación con la Hacienda Europea se encierran en el apartado cuarto relativo a «Euskadi en Europa: Actualización y adaptación de nuestro autogobierno ante el proceso de construcción europea».

Las ideas fundamentales que se desprenden de esa actuación de futuro son las siguientes:

IV.4.1. Libro Blanco sobre el Autogobierno Vasco

El camino de la Unión Europea no sólo va a tener repercusiones de carácter económico y financiero. El proceso de construcción europea va más allá de la integración económica y monetaria. Europa ha comenzado por la economía y continuará hacia una nueva Europa política social y cultural más integral. A todos los países, y al País Vasco en particular, señala el acuerdo «nos van a plantear nuevos desafíos, nuevos problemas y nuevas interrogantes a resolver en un futuro próximo. El reto al que se enfrenta Euskadi no es otro que acertar en el análisis de cómo construir nuestro futuro, de sentar las bases de nuestro porvenir».

La construcción europea, en consecuencia, afectará también a la labor que desarrollan las instituciones vascas. Por tanto, se precisa una actualización y adaptación. En este sentido, las actuaciones generales que se propone realizar el Gobierno Vasco se centran en:

- Sector Público Vasco. Debe adaptarse y prepararse para prestar su labor en el contexto de la nueva Europa.

- El autogobierno debe llevar a cabo toda una serie de reflexiones y actuaciones que adapten su papel a las exigencias sociales actuales y futuras, así como a las circunstancias políticas del proceso de construcción europea.

- El autogobierno vasco, en este sentido, hay que considerarlo desde sus dos vertientes básicas y fundamentales: el autogobierno desde su perspectiva interna y el autogobierno como relación institucional con el Estado y Europa.

- En relación a esta última relación institucional se entiende que es primordial el mantenimiento y la profundización en la utilización de cuantas potencialidades otorgue el marco estatutario para ahondar en el autogobierno de Euskadi, sin perjuicio de las modificaciones que el marco jurídico pueda sufrir en el futuro ⁶⁶.

- Dichas prioridades sobre el autogobierno contemplarán las cambiantes circunstancias del proceso de construcción europea, liderando las consecuencias de los cambios y transformaciones que sean necesarios para adaptar el autogobierno vasco a las necesidades políticas, sociales, culturales y económicas de la sociedad vasca ante la nueva Europa.

Para todo ello, el Gobierno Vasco va a elaborar el «Libro Blanco sobre el Autogobierno Vasco» que analice y defina en su conjunto el modelo de relaciones de Euskadi con el Estado español y la Unión Europea. Libro Blanco que remitirá al Parlamento para su debate, promoviendo con posterioridad, si fuera preciso, cuantas iniciativas legislativas sean necesarias para cumplimentar las resoluciones de dicho debate.

IV.4.2. Nuevo pacto concertado

También en materia de autogobierno consideran que es oportuno profundizar en la necesidad de renovar, «repactar» en terminología autonó-

⁶⁶ En este sentido señala el acuerdo que «aunque todas las cuestiones de desarrollo, crecimiento y aumento competencial resulten trascendentes desde una profundización en el autogobierno, lo cierto es que hoy por hoy el radical y absoluto cumplimiento estatutario, y que ello se haga de conformidad a los sucesivos pronunciamientos parlamentarios sobre los Informes de Transferencias, es considerado por los partidos que formamos el Gobierno una prioridad inicial en los albores de esta Legislatura. Con independencia del proceso de cumplimiento de esta prioridad inicial, los partidos EAJ-PNV y EA que suscribimos el presente acuerdo de Gobierno somos conscientes y expresamos la necesidad de dar cauce y liderar las aspiraciones de acceso a un escenario de autogobierno pleno, promoviendo el debate y análisis en el conjunto de la sociedad y de sus representantes políticos».

mica, el marco de autonomía fiscal y financiera vasco instrumentado en el Concierto Económico, cuya vigencia termina en el ejercicio 2001.

En este campo, debe anticiparse que se debe propiciar el marco idóneo para que los niveles de autonomía fiscal y tributaria sean los necesarios para que las políticas a que tienen que servir sean igualmente susceptibles de ser desarrolladas desde el punto de vista autonómico y para dar respuesta a los problemas con que se enfrenta la Comunidad Autónoma.

Ello implica que los criterios básicos para la renovación del Concierto Económico se deben situar, a juicio del Gobierno, en el contexto europeo y en la armonización fiscal en marcha en ese espacio. Para tal renovación se van a tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Se otorga plena validez al Concierto Económico como pieza de vertebración territorial, cohesión social y coordinación interna de las instituciones públicas del País Vasco y sus sistemas tributarios. Por ello, debe aprovecharse la renovación del Concierto Económico para establecer las bases de la Hacienda Pública Vasca Integrada y su articulación mediante un sistema tributario completo, donde los recursos de todos los niveles institucionales tengan reglas relacionales claras aun cuando ello sea en relación al sistema estatal en primera instancia y con relación a la armonización europea en segunda.

- Se entiende que la colaboración competencial y sectorial y no sólo en el campo de la prestación de servicios con la Comunidad Foral de Navarra requiere una específica atención. Por ello, los partidos que forman el Gobierno pretenden la colaboración y cooperación con la Comunidad Foral de Navarra en la medida de sus posibilidades, tomando medidas para que la colaboración pública tenga reflejo en otros ámbitos de colaboración de índole privada a través de agentes económicos y sociales operantes en ambos territorios, de entidades del mundo de la educación y de la cultura que resulten comunes, entidades del mundo de las finanzas que tengan finalidades sociales coincidentes, etc... Igualmente, se pretende intensificar las relaciones con otras Comunidades y, especialmente las de cooperación transfronteriza con Iparralde, tanto entre las instituciones públicas como en el fomento de colaboración entre entidades privadas.

- Se parte, para este fin, de la premisa que una Unión Europea que desarrolle unos valores compartidos por los europeos no puede hacerse sino desde la participación de las nacionalidades en el funcionamiento de la Unión Europea, para lo cual resulta imprescindible diseñar unos mecanismos de protagonismo directo ante las Instituciones de la Unión en la lí-

nea y con el contenido del documento denominado «Posición del Gobierno Vasco ante la Confederación Intergubernamental para la reforma de la Unión Europea» de mayo de 1996. En este sentido, el Gobierno Vasco va a promover el establecimiento de un cauce específico de participación en el funcionamiento de las Instituciones Europeas en aquellas materias en las que se vean afectadas sus competencias legislativas.

V. CONCLUSIONES

Cuando hablamos del concepto de Hacienda Autónoma Vasca desde un punto de vista integrador de los distintos niveles que la componen estamos determinando la existencia de mecanismos jurídicos que la estructuran internamente. En nuestra opinión, la articulación interna del modelo actual de la Hacienda Vasca se sustenta en los siguientes órganos:

En primer lugar, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Su objeto es ser el instrumento para el adecuado funcionamiento de un modelo de Hacienda articulada en torno a distintos niveles. Sus funciones las clasificamos como: distribuidora de recursos, articuladora de la actividad financiera y presupuestaria y resto de funciones generales coordinadoras.

En segundo lugar, el futuro Consejo Vasco de Políticas Públicas. Entendemos que este órgano va a dar una solución parcial a las críticas que hemos efectuado a la ausencia de participación de las Entidades Locales en el seno del CVFP. No obstante, estimamos que esta solución tendría fundamento hasta que se apruebe la modificación correspondiente de la LTH o de la anunciada Ley Municipal Vasca. Por último, el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi al que se le otorgan las labores de armonización, coordinación y colaboración del sistema tributario vasco. Este Órgano ha tenido hasta el presente una limitada actuación real.

La Hacienda Vasca debe articularse externamente con la Hacienda del Estado y la naciente Hacienda Europea. En nuestra opinión, los elementos articuladores externos se encuentran en los siguientes instituciones:

A) Bajo el sistema concertado tenemos los siguientes:

En primer lugar, la Junta Arbitral cuya misión es resolver los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y las Diputaciones

Forales o entre éstas y la Administración de cualquier otra Comunidad Autónoma, en algunos aspectos concretos de carácter tributarios.

En segundo lugar, la Comisión Coordinadora. A nuestro juicio, su funcionalidad estriba en que se ha constituido en un canal adecuado para adelantarse a los posibles conflictos entre los sistemas tributarios estatal y vasco, así como buscar soluciones para evitar enfrentamientos.

Por último, la Comisión Mixta de Cupo cuya misión primordial es el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global.

Se hace preciso incluir en el proceso de coordinación a otro nivel externo, diferenciado al tradicional del Estado, y situado por encima de la Hacienda Autónoma Vasca. Me refiero a la coordinación, armonización y colaboración de las Haciendas de los Estados integrados en la Unión Europea. Donde más se aprecia esta labor coordinadora es en la política fiscal de los países que integran la UE. Esta armonización fiscal europea plantea una cuestión capital para la Hacienda Autónoma Vasca que se refiere a su participación en las tomas de tales decisiones que, necesariamente, le han de afectar.

La naciente Hacienda Europea incide en el sistema concertado vasco. En este sentido podemos hacer referencia a un órgano específico que tiene relación con el sistema concertado. Dependiente de la Comisión Coordinadora prevista en el artículo 40 del Concierto Económico se constituyó una Comisión de Cooperación Administrativa en materia de IVA, compuesta por una representación de la Administración del Estado, otra de la Comunidad Autónoma Vasca y otra de la Comunidad Foral Navarra. Estamos asistiendo a lo que las instituciones vascas han denominado la «juridificación del concierto económico», esto es, la emisión de sentencias judiciales que limitan vía judicial la capacidad normativa de las instituciones forales de los Territorios Históricos. Esta vía puede resultar conflictiva ya que la misma, en su caso más extremo, puede desdibujar el acuerdo entre el Estado y el País Vasco en materia concertada.

En este sentido, las iniciativas de las Instituciones Vascas ante esta situación se reflejan en dos próximas actuaciones: en primer lugar, la confección del Libro Blanco sobre el Autogobierno Vasco que analice y defina en su conjunto el modelo de relaciones de Euskadi con el Estado español y la Unión Europea. En segundo lugar, profundizar en la necesidad de renovar, «repacked» en terminología autonómica y con extensión eu-

ropea, el marco de autonomía fiscal y financiera vasco instrumentado en el Concierto Económico, cuya vigencia termina en el ejercicio 2001.

B) Bajo el sistema LOFCA. El órgano más importante es el Consejo de Política Fiscal y Financiera. El objeto fundamental de este Órgano es la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado.