

Primera edición, 1995

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro,
por cualquier medio, sin el permiso previo y por escrito
de los titulares del Copyright.

Copyright © 1995, by Editorial Civitas, S. A.
Ignacio Ellacuría, 3. 28017 Madrid (España)
ISBN: 84-470-0471-6 (Obra completa)
ISBN: 84-470-0467-8 (Tomo I)
Depósito legal: M. 38.868-1994
Compuesto en Sociedad Anónima de Fotocomposición
Printed in Spain. Impreso en España
por Closas-Orcoyen, S. L. Paracuellos de Jarama (Madrid)

ENCICLOPEDIA JURÍDICA BÁSICA

En cuatro volúmenes

I

ABA-COR



EDITORIAL CIVITAS

CONSEJO DE DIRECCION

EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA
Catedrático de Derecho Administrativo

MANUEL ALONSO OLEA
Catedrático de Derecho del Trabajo

LUIS DIEZ-PICAZO
Catedrático de Derecho Civil

JESUS GONZALEZ PEREZ
Catedrático de Derecho Administrativo

AURELIO MENENDEZ
Catedrático de Derecho Mercantil

GONZALO RODRIGUEZ MOURULLO
Catedrático de Derecho Penal

RODRIGO URIA
Catedrático de Derecho Mercantil

DIRECTOR

ALFREDO MONTOYA MELGAR
Catedrático de Derecho del Trabajo

COORDINADORES DE AREA

DERECHO ADMINISTRATIVO
FERNANDO SAINZ MORENO
Catedrático de la Universidad Complutense

DERECHO CIVIL
JOSE MARIA MIQUEL GONZALEZ
Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid

DERECHO CONSTITUCIONAL
MANUEL ARAGON REYES
Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid

DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO
RAMON FALCON Y TELLA
Catedrático de la Universidad Complutense

DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO,
DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
Y DERECHO COMUNITARIO EUROPEO
JOSE CARLOS FERNANDEZ ROZAS
Catedrático de la Universidad Complutense

DERECHO MERCANTIL
CANDIDO PAZ-ARES
Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid

DERECHO PENAL
DIEGO-MANUEL LUZON PEÑA
Catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares

DERECHO PROCESAL
MIGUEL ANGEL FERNANDEZ LOPEZ
Catedrático de la Universidad Complutense

DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
ALFREDO MONTOYA MELGAR
Catedrático de la Universidad Complutense

CONCIERTO ECONOMICO (D.º Financiero y Tributario)

El artículo 41 del Estatuto de Autonomía del País Vasco dice que «las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios». El término «Concierto», que se usa para designar la norma reguladora de las facultades tributarias de los Territorios Históricos del País Vasco (a diferencia de Navarra, que utiliza el término «Convenio»), tuvo en sus orígenes un significado muy distinto del actual, pues servía para expresar el deseo del poder central de integrar a las provincias vascongadas, que rechazaron la incorporación a la unidad constitucional de la monarquía según los términos de la Ley de 25-10-1839, en el «concierto general del país». Después de eliminada la exención de quintas sólo faltaba que las provincias vascas entrasen en el «concierto económico» nacional, y lo hicieron en virtud del RD de 28-2-1878 con el que el Gobierno realizó una interpretación extremadamente amplia de las facultades que le otorgaba la ley abolutoria de 21-7-1876 para establecer excepciones al deber general de contribuir a los gastos del Estado, que dicha ley extendía a Vizcaya, Guipúzcoa y Alava.

El RD de 28-2-1878 era una solución transitoria de vigencia limitada a ocho años, que establecía el cupo que había de satisfacerse por las provincias vascongadas pero no extendió a estos territorios la vigencia de las leyes tributarias estatales, tanto por las conveniencias del país como por «lo difícil y arriesgado de prescindir de un modo violento de instituciones seculares» y porque «alejada la Administración, como ha estado, de aquellas comarcas, a donde su acción nunca se dejó sentir, carecía de antecedentes y noticias, de toda suerte indispensables para que la equidad y la justicia, base de toda tributación aceptable, brillasen en sus disposiciones».

En las sucesivas normas de aprobación de conciertos —todas ellas de duración limitada— se fue consolidando el Concierto como institución necesaria e inderogable unilateralmente y, al mismo tiempo, fue ganando terreno la idea, que siempre estuvo presente en el Convenio de Navarra, del carácter pacticio del Concierto económico.

Durante la guerra civil, el general Franco puso fin al régimen de concierto en las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, que no apoyaron el alzamiento (Decreto Ley de 23-6-37). Sin embargo el Concierto siguió existiendo para Alava y, llegado el momento de su caducidad, fue prorrogado por el Decreto de 29-2-1952, en el que se reconocieron las facultades tributarias de Alava e implícitamente se admitió la naturaleza paccionada, a pesar de que el preámbulo hablaba del «nuevo régimen económico que el Estado otorga a la provincia de Alava».

La Constitución de 1978 ha venido a regularizar y dar carta de naturaleza a la institución del Concierto. Hasta esta fecha no había existido un reconocimiento constitucional del mismo: antes al contrario, las constituciones que se sucedieron desde 1845 establecían principios tributarios, con los que el Concierto era difícilmente armonizable: casi podría decirse que el Concierto había pervivido *de facto*, más que *de iure*, porque su arraigo social y la fuerza con que lo defendieron sus beneficiarios impidió que prosperasen las posturas centralistas. El fundamento jurídico que le otorgaba la ley de 1876 era sumamente débil, pues se trataba realmente de una ley de abolición más que una ley de reconocimiento.

Prueba de ello es que la Constitución de 1978, respetuosa con el fenómeno foral dentro de los principios constitucionales esenciales, enlaza el nuevo Concierto con la situación anterior a la primera guerra carlista, pues declara expresamente derogadas, en cuanto pudieran afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya y conserven alguna vigencia, las leyes de 25-10-1839 y 21-7-1876.

El Concierto actualmente vigente es el aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo, modificado por Ley 49/1985, de 27 de diciembre, por Ley 27/1990, de 26 de diciembre y por Ley 11/1993, de 13 de diciembre, cuyas características más destacables son las siguientes:

En primer lugar, se trata de una norma aprobada a través de un procedimiento especial, que permite afirmar su carácter de ley paccionada. Aunque nuestra Constitución no menciona esta categoría de leyes, su existencia no es contraria a la misma. Se trata de una ley de artículo único que se limita a

aprobar globalmente un texto convenido previamente entre el Gobierno de la Nación y las instituciones autonómicas competentes. Así se admitió en el debate parlamentario del Estatuto Vasco y de hecho se confirmó en el procedimiento seguido para la aprobación del Concierto en 1982 (aunque algunos diputados hicieron valer su derecho a enmendar el texto concertado, a pesar de que por prudencia política no presentaron enmienda alguna al mismo). La Disposición adicional 2.ª de la Ley del Concierto lo confirma al decir que las modificaciones se realizarán por el mismo procedimiento seguido para su aprobación y que la adaptación a los nuevos tributos del Estado se realizará de común acuerdo. Las reformas y adaptaciones que posteriormente se han realizado lo han sido por leyes de artículo único que destacan en su preámbulo el carácter consensuado del nuevo texto (Ley 49/1985, de 27 de diciembre, de adaptación del Concierto Económico con el País Vasco al IVA, Ley 27/1990, de 26 de diciembre, por la que se modifica parcialmente el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y Ley 11/1993, de 13 de diciembre, de adaptación a las leyes del IVA e IE).

El Concierto Vasco es de duración limitada, a diferencia del Convenio de Navarra que no tiene duración predeterminada. Esta es una importante característica diferenciadora, que sitúa al País Vasco en una posición más débil, pues obliga a los negociadores a llegar a un acuerdo con el Estado antes de que finalice la vigencia del Concierto en curso. Según el artículo 1 de la Ley 12/1981, el presente Concierto durará hasta el día 31 de diciembre del año 2001.

Otra importante diferencia con el Convenio de Navarra se deriva de la particular estructura jurídico-política del País Vasco, que agrupa a tres Diputaciones con derechos históricos en una Comunidad Autónoma que carece de poder tributario foral. Se produce así la paradoja de que son las entidades sin poder legislativo las que tienen facultades de establecer tributos, facultades de las que carece el Parlamento Vasco que, sin embargo, es el único titular de la potestad legislativa que permitiría cohonestar las prerrogativas forales con el principio constitucional de reserva de ley. Sin embargo, es indiscutible el poder tributario de estos entes con facultades simplemente reglamentarias, buena prueba

de la falta de razón de quienes afirman que los derechos históricos sólo son reconocidos por la Constitución en la medida en que respeten la integridad de sus preceptos.

A pesar de que el artículo 2 de la Ley del Concierto otorga a las instituciones competentes de los Territorios Históricos el poder de «mantener, establecer y regular el régimen tributario», lo cierto es que su competencia normativa es más bien escasa, pues dichas instituciones están obligadas a exigir la mayoría de los impuestos con las mismas normas sustantivas y formales que aplica el Estado. El ámbito del poder tributario de los Territorios Históricos del País Vasco puede resumirse como sigue: a) Algunos tributos son competencia exclusiva del Estado: Renta Aduanas, Labores de Tabaco, Hidrocarburos, Alcoholes, y tributos sobre personas y entidades no residentes. b) Otros tributos están concertados, esto es, se atribuyen al País Vasco, pero la competencia normativa sobre los mismos está limitada. Así ocurre con el IRPF al que las instituciones competentes están obligadas a aplicar las normas reguladoras del mismo en territorio común, a pesar de ser tributo de normativa autónoma, salvo en los siguientes aspectos: regularización de activos empresariales, planes y coeficientes de amortización, módulos de Estimación Objetiva Singular, desgravación por inversiones en actividades realizadas exclusivamente en el País Vasco, modelos y plazos de declaración y modalidades de ingreso. El Impuesto sobre el Patrimonio es también tributo concertado de normativa autónoma, pero el País Vasco sólo tiene competencia para regular los modelos y plazos de presentación de las declaraciones y las modalidades de ingreso. El Impuesto sobre Sociedades es de normativa autónoma con excepción del exigible a las sociedades que tributen a ambas administraciones y no estén domiciliadas en el País Vasco o, teniendo su domicilio en el País Vasco, realicen en territorio común más del 75 por 100 de sus operaciones. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se exigirá aplicando las normas estatales cuando el causante o el donatario hubiere adquirido la residencia en el País Vasco con menos de 10 años de antelación. El IVA se exige conforme a la normativa estatal, pues las Diputaciones sólo pueden regular los modelos y plazos de declaración e ingreso sin establecer diferencias sustancia-

les con el Estado. En el ámbito de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, las Diputaciones Forales someterán a igual tributación que en territorio común a las operaciones societarias, letras de cambio y documentos que las suplan. *c)* En los demás casos, las Diputaciones forales tienen competencia para regular el impuesto con respeto de los límites generales y principios establecidos en los artículos 3 y 4 de la Ley del Concierto.

La Ley del Concierto es una ley de distribución de materias imponible entre el Estado y el País Vasco. Por ello la mayoría de sus preceptos están destinados a establecer los puntos de conexión determinantes de la competencia de las instituciones de los Territorios Históricos. Los puntos de conexión establecidos son, esquemáticamente, los siguientes:

a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e Impuesto sobre el Patrimonio: tributan a las Diputaciones Forales las personas con residencia habitual (permanencia durante más de 183 días al año) en el País Vasco, así como los vascos residentes en el extranjero. La competencia para recaudar las retenciones a cuenta se determina atendiendo, entre otros, a criterios como el lugar de realización del trabajo, el domicilio o la condición de contribuyente foral del pagador.

b) Impuesto sobre Sociedades: corresponde a los Territorios Históricos cuando la entidad sujeta tiene su domicilio en el País Vasco y su volumen de operaciones es inferior a 300 millones de pesetas, así como cuando se trata de sujetos pasivos que operan sólo en el País Vasco aunque el volumen de sus operaciones supere la cifra indicada. Cuando, superando el límite cuantitativo de operaciones, la sociedad opere en ambos territorios se aplicará el régimen de cifra relativa, es decir tributa a ambas administraciones en proporción al volumen de operaciones realizado en cada territorio.

c) Impuesto sobre Sucesiones: corresponde al País Vasco cuando el causante tenga allí su residencia habitual.

d) Impuesto sobre Donaciones: rige el criterio de la residencia del donatario, en caso de donación de bienes muebles; y el lugar de ubicación de los bienes cuando se trate de inmuebles.

e) Impuesto sobre el Valor Añadido: las reglas de sujeción son similares a las del Impuesto sobre Sociedades.

f) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales: en líneas generales, se exige por el País Vasco cuando se gravan inmuebles sitios en la Comunidad Autónoma, o cuando se trata de otros bienes y el contribuyente es persona física residente o persona jurídica domiciliada en el País Vasco. Tratándose de operaciones societarias rige el criterio del domicilio de la sociedad.

g) Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados: se siguen criterios como el lugar de otorgamiento de los actos notariales, el lugar de emisión de las letras de cambio, o la sede del organismo expedidor o destinatario de los documentos gravados.

Algunas normas del Concierto, que atribuyen la competencia a la Administración del Estado por el carácter de extranjeros de los sujetos pasivos, pueden ser contrarias al principio comunitario de libertad de establecimiento en tanto en cuanto generen discriminaciones de régimen jurídico en función de la nacionalidad de los contribuyentes.

BIBLIOGRAFÍA: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Los conciertos económicos de las provincias vascongadas: aspectos jurídico-administrativos*, «REDA», núm. 7, 1975, pp. 513 y ss.—GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, *Comentarios sobre el Concierto económico del País Vasco*, «RHAL», núm. 38, 1983, pp. 437 y ss.—MEDINA GUERRERO, *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 1991.—RODRÍGUEZ-CATVIÉLA, *Los conciertos vascos: balance de una década*, «RHAL», núm. 60, 1990 pp. 385 y ss.

E. SIMÓN ACOSTA

CONCIERTO EDUCATIVO (D.º Administrativo)

El concierto educativo es el instrumento jurídico que determina que nos encontremos ante un *centro docente concertado** lo que supone, como se deduce del examen correspondiente de esta voz, un régimen jurídico singular al que en este momento me remito.

I. *El significado del concierto educativo. El ordenamiento jurídico vigente sobre los conciertos educativos.*—No es una novedad de la última legislación educativa la previsión de ayuda económica a los centros docentes de titularidad privada. Esta ha tenido lugar en el pasado bajo la forma de subvención que, por