



IV.

*EL CONCIERTO
ECONÓMICO:
UNA
CONCEPCIÓN
DIFERENTE*

IV.

EI CONCIERTO ECONÓMICO: UNA CONCEPCIÓN DIFERENTE

Acabas de dejar atrás un tema interesante muy relacionado con el grave conflicto político que está padeciendo en estos momentos Cataluña y España. Después de haber leído ese Título y el II sobre la financiación autonómica, mucho más técnico Y complejo que el anterior, creo que estrás de acuerdo conmigo en que esta Parte Séptima resulta interesante. Estoy seguro de que con lo que viene a continuación no vas a cambiar de opinión.

Ahora en el Título IV, lo que vamos a hacer es una pequeña reflexión en relación con el Concierto Económico. Volvemos, por lo tanto, a ese tema que ya conoces tan bien, explicando las diferencias que tiene el modelo de Concierto con el de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común que seguro que, de la simple lectura del largo Título II que hemos dedicado a este tema, te habrán saltado a la vista.

En un segundo capítulo, voy a tratar de destacarte muy brevemente otra cuestión que también has percibido, y es el hecho de que Euskadi ha sabido mantener su coherencia, defendiendo el Fuero más que buscando el huevo en la compleja situación financiera por la que se ha atravesado como consecuencia de la crisis que se inició en el año 2008 con un impacto brutal sobre la recaudación de todas las Haciendas incluidas las forales y con situaciones financieras críticas padecidas por distintas Comunidades Autónomas que, sin embargo, Euskadi ha podido superar con mucho trabajo y esfuerzo pero con dignidad y sin apelar al Estado.

Espero que con esta introducción te decidas a leer los dos capítulos que vienen a continuación.

17.- DIFERENCIAS SUSTANCIALES ENTRE EL MODELO DEL CONCIERTO ECONOMICO VASCO Y EL DE LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

Como te he apuntado ya numerosas veces, el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se fundamenta en la **Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre**, de financiación de las Comunidades Autónomas, también conocida con el acrónimo LOFCA. Como recordarás, acabo de abordar este tema en el Título I y II de esta Parte en el que he tratado de explicarte las características de algunos de los modelos hacendísticos del mundo, por lo que tendré que hacer referencia, de pasada, a alguno de los temas que hemos comentado más arriba.

17.1. Unos recordatorios obligados

Lo primero que debo recordarte en relación con esta Ley Orgánica es que su aprobación se produjo en pleno proceso de negociación del Concerto Económico y cuando a los negociadores vascos les quedaba mucho trabajo por delante, es decir, la parte esencial del mismo. Te lo he explicado en detalle en un título anterior, por lo que me remito al mismo.

Te he explicado igualmente el diferente contenido de las Disposiciones Adicionales de la LOFCA referidas al Concerto y al Convenio, por lo que no voy a volver otra vez sobre el tema, pues estoy seguro de que lo tienes suficientemente claro.

Y también estoy seguro de que tendrás en tu poderosa mente las peripecias y tensiones por las que discurrió la negociación de la Disposición Final Primera de la LOFCA entre el Gobierno español y el PNV, con retirada incluida de su grupo del Congreso de los Diputados.

17.2. Dos mundos diferentes

Cumplida mi obligación de recordarte lo anterior para que no me acuses de no informarte de los temas que condicionan el que vamos a tocar, si te parece, entramos en materia, situándonos en el 30 de diciembre de 1980.

Como recordarás, el día anterior, a las 22.30 horas, habíamos cerrado el pacto que sellaba el Concierto Económico.

Por lo tanto, a finales de aquel año, como hemos señalado, se habían dibujado ya **dos sistemas de financiación de comunidades autónomas totalmente diferentes**. Por un lado, estaba la de las quince Comunidades Autónomas de régimen común y, por otro, el Concierto Económico que se acababa de pactar, manteniéndose además vigente el Convenio Económico de Navarra de 1969.

Las diferencias entre lo que podríamos denominar “modelos forales” –a su vez diferentes entre sí, como hemos visto anteriormente –y el “modelo LOFCA”, son abismales, por lo que no te voy a abrumar con un listado de cuarenta o cincuenta diferencias. Me parece más conveniente, y más práctico, pasar a recordarte ahora, sucintamente, cuáles son las características del modelo que establece la LOFCA. De esta simple explicación pienso que vas a poder deducir las diferencias que existen entre los dos modelos, dos mundos absolutamente diferentes, lo cual configura el modelo español de financiación de sus Comunidades Autónomas como algo también diferente a los modelos que se siguen en países federales.

17.3. El modelo LOFCA y sus tres bloques

En los 22 artículos de que consta la LOFCA, a los que se añaden cuatro Disposiciones Adicionales, tres Transitorias y una Disposición Final –como ves, es un texto mucho más corto que el del Concierto de 1981 que te recuerdo tiene 56 artículos, cinco Disposiciones Adicionales, siete Transitorias, una Derogatoria y dos Finales– se sigue un esquema general que contiene **tres bloques de instrumentos de financiación** que responden a objetivos diferentes. Te lo he explicado dos Títulos más arriba, tomando como referencia lo publicado por Javier Suárez Pandiello, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo, en su artículo *“El Concierto Vasco en el contexto del federalismo fiscal español. Una visión panorámica”*.

Esos tres bloques recuerda que eran los siguientes:

1º) Bloque de suficiencia

Recogía en aquel capítulo que *“el objetivo inicial de este bloque es cubrir el costo efectivo de los servicios traspasados por el Estado a las*

*Comunidades Autónomas, de tal manera que éstas puedan mantener la cobertura de los servicios públicos a los mismos niveles que los venía prestando la Administración Central en el momento de su traspaso*¹⁸².

Para ello, continuaba Javier Suárez Pandiello señalando que “el Estado procedió a **ceder** determinados tributos a las Comunidades Autónomas y a **complementar** su financiación con un porcentaje de participación en los ingresos del Estado”¹⁸².

Simplemente de la redacción de las líneas anteriores, se puede observar la enorme diferencia que existe entre este modelo y el modelo de Concierto Económico, pues en este:

- No se trata de cubrir el “costo efectivo” de los servicios traspasados a Euskadi, sino que el País Vasco cubre, con lo que recauda, parte del coste (un 6,24%) de los servicios que presta el Estado por las competencias que no tiene asumidas la Comunidad Autónoma Vasca.
- El objetivo del País Vasco es por lo tanto recaudar. Asume por tanto ese riesgo, porque tiene que hacer frente a un coste fijo: el pago del Cupo al Estado, sean cuales sean las circunstancias. Con los recursos que sobren tras pagar al Estado, se cubre el coste de los servicios traspasados por el Estado que, por lo tanto, **no está garantizados por este**. El riesgo lo corre, de nuevo, Euskadi.
- Además, no se produce una “cesión” de impuestos al País Vasco, ni por supuesto una participación de Este en los ingresos del Estado, sino que las instituciones competentes de los Territorios Históricos tienen competencia plena para “mantener, establecer y regular, el régimen tributario”, según reconoce el Estatuto de Autonomía del País Vasco y el propio Concierto Económico y, por lo tanto, para recaudar los impuestos, como te acabo de señalar.

2º) Bloque de solidaridad

En aquel Título al que me vengo refiriendo hemos recogido las palabras de Javier Suárez Pandiello en relación con este tema. Señalaba que “los instrumentos del bloque de solidaridad estaban previstos para tratar de acortar las diferencias en las dotaciones del stock de capital público entre Comunidades”¹⁸².

Como recordarás, la principal referencia que contiene la LOFCA con el objetivo de impulsar la solidaridad es el **Fondo de Compensación Interterritorial** que se establece en el artículo 16 de la LOFCA. Queda claro en el mismo que las dotaciones que se incluyan por este concepto en los Presupuestos Generales del Estado tendrán el carácter de *“carga general del Estado”*.

Por esta razón, el País Vasco debe aportar, sí o sí, el 6,24% de la dotación al Fondo de Compensación Interterritorial, dado que, en los Principios Generales del Concierto, según te he comentado, se establece claramente el principio de *“respeto a la solidaridad”* y la metodología acordada para el Cupo, según hemos visto también, establece con claridad que el País Vasco tiene la obligación de aportar ese porcentaje de contribución al *“sostenimiento de las cargas generales del Estado”*.

Por lo tanto, la LOFCA establece este mecanismo de solidaridad y el Concierto determina qué hay que aportar al sostenimiento del mismo, y cuánto debe representar y en base a qué criterio se aporta que, como sabes, es básicamente el de lo que representaba la renta del País Vasco sobre el total estatal.

3º) Bloque de autonomía

Señala el catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo, al que venimos haciendo referencia, que *“conforman el bloque de autonomía aquellos recursos que permiten a las Comunidades Autónomas de régimen común mejorar su posición financiera a expensas de sus propios contribuyentes. Así pueden establecer sus tributos propios, sobre hechos imposables no grabados por el Estado y recargos sobre el IRPF estatal o sobre tributos cedidos, además de recurrir al crédito”*¹⁸².

Obviamente, de la simple lectura de lo que hemos venido comentando hasta ahora en esta obra sobre las características del Concierto, como lector o lectora de la misma, ya sabes sobradamente que las instituciones competentes de los Territorios Históricos tienen competencias muchísimo más amplias que las que se expresan anteriormente, a las que se añade la capacidad del Parlamento Vasco de establecer recargos sobre los tributos concertados.

Por tanto, en el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca el *“bloque de autonomía”* está cubierto, con mucha mayor profundidad, sobre todo si tenemos en cuenta que las Comunidades Autónomas de régimen común, como

dice Javier Suárez Pandiello, “gozan de **capacidad normativa limitada** sobre los tributos que les han sido cedidos totalmente o compartidos con la Administración Central y de capacidad normativa plena sobre tributos propios y recargos, con los únicos límites para su establecimiento marcados por las disposiciones de la LOFCA”¹⁸².

De nuevo, la diferencia con el régimen de Concierto Económico es sustancial, pues este reconoce, y todavía con más profundidad a partir del Concierto Económico aprobado en 2002, una autonomía normativa amplísima que diferencia decisivamente el régimen de Concierto Económico del régimen de financiación de las Comunidades Autónomas establecido por la LOFCA.

La verdad, apreciada lectora o lector, creo que con lo anterior es más que suficiente, entre otras cosas porque como te apuntaba en el capítulo al que vengo haciendo referencia, ¿para qué hacer más comparaciones si no sabemos cómo va a ser el nuevo modelo que entrará previsiblemente en vigor en 2016? Con lo señalado anteriormente creo que habrás apreciado con nitidez que los sistemas de Concierto Económico y Convenio y el de la LOFCA son radicalmente diferentes.

Y aunque, por supuesto, eso no se decía en 1981 ni por asomo, **ahora muchos piensan que los sistemas forales son mejores**. Pues bien, como te comentaré en el capítulo 10 de la Parte Primera de que “el Concierto no es una varita mágica”, dejemos la cuestión pendiente. Por ahora, lo que te debe quedar absolutamente claro es que son muy distintos.

18.- UNA POSICIÓN COHERENTE DE EUSKADI EN TÉRMINOS DE SU FINANCIACIÓN

Creo que de la lectura del capítulo anterior te habrán quedado absolutamente claras las enormes diferencias que existen entre el modelo de financiación de las quince Comunidades Autónomas de régimen común y el sistema concertado. Son absolutamente abismales y lo habrás podido percibir de las pocas ideas que me han parecido convenientes hacerte llegar, porque he considerado que eran suficientes y no había que abrumarte demostrándote lo obvio.

Pues bien, también en la aproximación a las consecuencias de la crisis económica se han percibido actitudes muy diferentes entre las Comunidades Autónomas de régimen común y la Comunidad Autónoma Vasca. Si me permites, te lo cuento a continuación.

18.1. Una decisión acertada y valiosa

Si aceptas, por tanto, que el Concierto Económico es un sistema diferente, único en el mundo, como hemos proclamado, aceptarías también que, sentado lo anterior, hay que asumirlo con dignidad y actuar con coherencia. Actuar con coherencia significa que hay que aceptar y ser consecuente con el riesgo unilateral que conlleva la metodología de Cupo. Cuando el viento sopla de cara la recaudación sube, los Presupuestos crecen, los servicios públicos mejoran y la población que los recibe está satisfecha. En cambio, cuando el viento viene de cara y llega, en ocasiones, a convertirse en un verdadero huracán, hay que apretarse el cinturón, amarrarse al palo mayor, aguantar lo que sea pero nunca caer en lo fácil, respondiendo a cantos de sirena que al final lo que significa es la pérdida de ese valioso elemento de coherencia que te he destacado anteriormente.

Esto es un poco también lo que ocurre en el desarrollo del Estatuto. Hay competencias que, desde la perspectiva del Concierto y del Cupo, son fantásticas, porque la dedicación de recursos del Estado a las mismas es muy baja. Por lo tanto, cuando se transfieren al País Vasco, como se deja de pagar el 6,24% del coste estatal y la Administración del Estado venía dedicando al territorio vasco una cantidad inferior a esa, a partir de ese momento se produce un aumento de la capacidad de gasto del País Vasco. Pues bien, en determinadas transferencias de competencias se produce el fenómeno

contrario, es decir, que, inusualmente, el Estado venía aportando a la Comunidad Autónoma del País Vasco o a sus habitantes un porcentaje del gasto estatal que superaba el 6,24% del Cupo. Por lo tanto, al transferirse esa competencia se produce una disminución de la capacidad de gasto de la que gozaba la Comunidad Autónoma, porque va tener que dedicar más recursos de su Presupuesto a desarrollarla que el 6,24% que estaba pagando al Estado como contribución a esa carga, cuando la ejercía la Administración central.

Recordarás que eso ha ocurrido en algún caso, como por ejemplo, últimamente con las transferencias de políticas activas de empleo que, efectivamente, supusieron un déficit para Euskadi significativo de más de 100 millones de euros pero que se asumió por coherencia con el planteamiento político en relación con el Estatuto que es el de desarrollar la totalidad de las competencias recogidas en el mismo. Si algún día se trasfiere (se lleva ya más de 34 años esperando con los brazos cruzados), una de las capacidades que reconoce el Estatuto que es la de la gestión del régimen de la Seguridad Social, previsiblemente, teniendo en cuenta las consecuencias que ha tenido la crisis sobre el mundo laboral vasco, también se “perderá dinero”, por utilizar una expresión coloquial, cuando se reciba esa transferencia.

En definitiva, lo que hay que mantener es una línea de conducta correcta y consistente a lo largo del tiempo. Porque, y ahora volviendo ya al régimen de Concierto, no sería ni aceptable, ni lógico, ni válido políticamente el que Euskadi fuera saltando de un modelo a otro cuando le conviniera.

Una de esas tentaciones se ha presentado recientemente como veíamos en el capítulo 9 de esta Parte Séptima cuando comentábamos las enormes ayudas que el Estado había concedido a las Comunidades Autónomas de régimen común. Pues bien, se ha mantenido, de nuevo, la coherencia y el País Vasco ha seguido aceptando ese riesgo que origina la crisis en sus cifras de recaudación y en ningún momento ha acudido a “pedir sopitas” al Estado.

18.2. Una golosa tentación

Si me lo permites, vamos a reconsiderar algunos de los datos que te he facilitado en el Título II anterior, dedicado a la financiación autonómica, desde la perspectiva del análisis que te quiero hacer en este capítulo. Recuerda que decíamos allí que:

1º) El coste total del rescate autonómico se estimaba, de acuerdo con los datos del citado capítulo, en 210.000 millones de euros, entre 2012 y 2016. La agencia de rating Standard&Poor's lo situaba a finales de 2015 en una cifra próxima a los 300.000 millones de euros. Pues bien, Euskadi no ha recibido ni un solo euro de esa cantidad gigantesca.

2º) Como consecuencia de su participación en los mecanismos de rescate autonómico, las Comunidades Autónomas que han participado en los mismos ahorrarán por ello 22.648 millones de euros de intereses, en el periodo 2012 al 2014. Euskadi no ha recibido ni un solo euro de esta subvención.

3º) Estas ayudas, según el Banco de España, habrían contribuido a elevar el PIB en 20.000 millones de euros desde 2012 y habrían creado cien mil puestos de trabajo al año. A Euskadi no le ha beneficiado esto en absoluto, ni en términos de PIB ni en términos de empleo.

Como puedes apreciar, de las tres precisas referencias anteriores, la tentación que ha tenido que resistir el Gobierno Vasco, en estos años de visión, ha sido especialmente dura. Pero, se ha sabido vender la misma y la filosofía en la que se apoya el Concierto, al incorporar una metodología de Cupo que exige asumir un riesgo unilateral ha sido preservada.

18.3. La sinrazón de algunas críticas al Concierto

En función de las tres referencias anteriores, la pregunta que me surge de inmediato y sobre la cual nos vamos a centrar mucho en la Parte Octava es: **¿de verdad alguien puede afirmar con esos datos en la mano que el Concierto Económico es un privilegio discriminatorio que rompe el principio de igualdad?** ¿Quién rompe aquí este sacrosanto principio? Lo dejo a tu criterio.

El obvio, con todo lo anterior, que el Concierto es un modelo diferente al autonómico de régimen común: y como es distinto, y conlleva un riesgo unilateral, a las instituciones vascas les honra haber sido coherente con el modelo vasco y haber resistido la tentación de apuntarse al común.

Por eso, lo llamativo de todo este tema, no sólo son las críticas que se realizan al modelo de financiación de las quince Comunidades Autónomas de régimen

común, sino la sorprendente posición que defienden algunos enemigos del Concierto Económico, aquellos que plantean, de frente y por derecho, su supresión. O aquellos que critican que el actual modelo de Cupo, en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, y de Aportación, en el de la Foral de Navarra, producen unas capacidades de gasto per cápita mucho más elevadas que las que resultan del criticado modelo de financiación de las quince comunidades no forales.

18.4. Una propuesta poco coherente

Pues bien, mi sorpresa radica en que se está abogando por la cancelación del modelo foral, para que la Comunidad Autónoma Vasca y la de Navarra accedan a un modelo absolutamente criticable, cuyos condicionantes financieros hemos analizado en capítulos anteriores y que ha sido sometido a rotundas descalificaciones, como has visto en los sucesivos comentarios de personas que desde luego no pueden ser tildadas de “nacionalistas vascas”.

Se podría entender una línea crítica contra el Concierto Económico si el modelo de financiación vasco (o el navarro) fuera gestionado con menor calidad que un sistema de financiación de régimen común sano, bien gestionado, adecuadamente financiado y, en suma, perfecto, con el cual la totalidad de las Comunidades Autónomas y partidos políticos españoles estuvieran de acuerdo. ¿Pero no te parece demencial que lo que se defiende por algunos, como veremos en detalle en la Parte Octava, sea la cancelación de un modelo que está funcionando razonablemente bien, para que los cuatro territorios de Vasconia se acojan a otro cuyo fracaso es absoluto, como has podido ver en las páginas anteriores?

Someto esta incisiva y quizá un poco descarada observación a tu consideración, anticipándote que una de las líneas de defensa del Concierto y del Convenio es precisamente la bajísima calidad conceptual y el fracaso rotundo que ha tenido en su aplicación el modelo de financiación de las otras quince comunidades autónomas. Y, por ello, es esencial mantener siempre la coherencia y no dejarse guiar ni por señuelos, ni por cantos de sirena. Como se ha hecho a lo largo de estos duros años de crisis.

A mí esa línea de conducta me ha convencido. ¿Qué opinas tú, inteligente lector o lectora? ¿Hubieras acudido a los mecanismos de ayuda ofrecidos por el Estado? Recuerda, antes de contestar, que llevaban determinados controles

y que por ello para alguna de las autonomías actuales la Administración Central, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el de Economía y Competitividad han hecho parecido papel al de la temible “troika” de la Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional para Grecia, Portugal, Irlanda etc. Con este apunte, creo que estás en condiciones de dar la respuesta que juzgues más conveniente. Por mi lado apuesto por la coherencia.

Así lo hicimos en un momento crítico también de la historia de Euskadi como fue con motivo de la negociación del Concierto en 1980. Como te he comentado en la Parte Cuarta de esta obra, cuando te he dado todos los detalles de aquellas duras negociaciones, recordaras que en algún momento de las mismas se puso sobre la mesa la posibilidad de que Euskadi contara con un modelo de Concierto similar al alavés que, como el actual modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, suponía un control por parte del Estado. Nosotros defendimos a capa y espada un modelo estatutario, a pesar de que los cantos de sirena, empleo por tercera vez la misma expresión, que nos llegaban a nuestros oídos nos insistían en el riesgo que estábamos asumiendo en aquellas condiciones económicas, sociales y políticas tan críticas como las que estábamos viviendo en Euskadi. Pues bien, apostamos por la coherencia, confiamos en las capacidades de recuperación que atesoraba el País Vasco... y acertamos. Espero que ocurra lo mismo en la situación que venimos comentando.

