



III.
CUATRO
“ERRORES”
SOBRE EL
CONCIERTO
ECONÓMICO

III.

CUATRO ERRORES SOBRE EL CONCIERTO ECONÓMICO

Iniciamos un nuevo Título III de esta Parte Octava de la obra dedicada a defender al Concierto Económico. Tras haber completado el anterior, en el que como has visto he tratado de desmontar tres desagradables y rechazables calumnias, te voy a dar una buena noticia, pues creo que te mereces un premio: el Título que vas a leer a continuación es mucho más liviano y corto que el anterior (*¡me da la sensación que estás dando saltos de alegría!*).

Efectivamente, tiene menos extensión porque las cuestiones que vamos a tocar a continuación son menos importantes contemplándolas desde la perspectiva de la reputación del Concierto. Por la simple comparación de la primera de las calumnias (*“El Concierto Económico se concedió por presión de ETA”*) y el primero de los errores que vamos a comentar a continuación (*“El Concierto Existe por exigencia nacionalista”*) creo que reconocerás conmigo que se puede considerar que existe un mundo de distancias entre unas y otras. Y es que no es lo mismo “calumniar” que equivocarse.

Pues bien, en este Título vamos hablar precisamente de equivocaciones, o si lo quieres de errores, que teniendo menos importancia dialéctica que lo que hemos analizado en el Título anterior, sin embargo, conviene conocer y, por supuesto, tratar de desmontarlas, porque, aunque te parezca increíble ese tipo de manifestaciones erróneas están muy extendidas.

Entre el catálogo de las mismas que he podido observar me ha parecido conveniente seleccionar cuatro de ellas que vamos a analizar en capítulos sucesivos: son las siguientes:

- 10.** El Concierto existe por exigencia nacionalista.
- 11.** España quebraría si se extendiese el Concierto Económico a todas las Comunidades Autónomas.
- 12.** El Concierto es un privilegio medieval.
- 13.** La metodología de Cupo origina una financiación encubierta para el País Vasco.

Estos cuatro capítulos los completaremos con uno final, el 14, en el que te pediré tu valoración sobre el planteamiento que te he trasladado a cerca de los cuatro errores anteriores.

10.- EL CONCIERTO EXISTE POR EXIGENCIA NACIONALISTA

El error que vamos a comentar en este capítulo es uno de los más frecuentes. Existe un convencimiento generalizado en la opinión pública española y también en parte de la vasca, que refiere el origen del Concierto a una petición de los partidos nacionalistas y muy en especial al PNV. En este caso, el error es clamoroso, por lo que te voy a comentar a continuación.

Como recordarás, y hemos comentado con mucho detalle en la Parte tercera de la obra, el Concierto tiene su origen en un Real Decreto publicado en la Gaceta de Madrid el 28 de febrero de 1878. Se trató de una hábil maniobra política del entonces presidente del Consejo de Ministros español Antonio Cánovas del Castillo que, ante la necesidad de encontrar una salida política a la grave situación que se había creado en el País Vasco tras la aprobación de la Ley de 21 de julio de 1876, por la cual se habían suprimido definitivamente los Fueros vascos, y, todo hay que decirlo, por la presión de sus correligionarios políticos, los liberales fueristas vascos, se sacó de la manga un régimen provisional cuyo alcance Cánovas del Castillo no valoró suficientemente.

Como has leído el interesante preámbulo de aquel Real Decreto, del cual tienes un facsímil al finalizar la Parte Tercera de esta obra, recordarás que lo que se explicaba en él, dirigiéndose a Alfonso XII, era que la primera de las “quintas” formadas por mozos vascos se habían incorporado ya a filas del ejército español para cumplir su servicio militar, y la segunda de ellas lo iba hacer en aquel año 1878, con el mismo objetivo.

Tras dejar sentado lo anterior, se señalaba que había llegado el momento de incorporar al “concierto económico” del resto de las provincias españolas a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

¿Por qué hizo eso Cánovas del Castillo en lugar de asumir directamente la administración de las citadas provincias, implantando un régimen absolutamente igual que el resto de las que integraban España en aquel

momento? También lo hemos analizado: por pura necesidad. Y es que hasta ese momento la administración pública española no había plantado sus reales en territorio vasco, por lo que las características, configuración económica, información tributaria etcétera relativa al mismo les era totalmente desconocidas. Por lo tanto, como ya sabes que “a la fuerza ahorcan” Cánovas del Castillo tuvo que apostar por aquel régimen provisional. Este pronto se consolidó hasta, llegar a una segunda renovación en 1887 e incluso a una tercera que quedó reflejada en el Real Decreto de 1 de febrero de 1894, solo siete años después del anterior y al que ya, certificando así la consolidación de un régimen específico de relación con el Estado en el campo tributario y financiero se le dio el nombre de Concierto Económico. Pues bien, poco después de la aprobación del tercero de los Concierdos económicos nace el Partido Nacionalista Vasco que fue creado por Sabino Arana y Goiri, el 31 de julio de 1895.

Simplemente con esa referencia creo que te quedará claro que difícilmente puede ser el Concierto un invento “nacionalista” porque el partido que plasmó esa ideología nació nada menos que diecisiete años después de la aprobación del primero de los Concierdos Económicos.

Pero hay más. Ese partido veía con aprensión y rechazo el régimen del Concierto. Quizá te haya sorprendido esta manifestación teniendo en cuenta la defensa cerrada que hoy hace del mismo y te preguntarás por qué hizo eso. La razón es muy sencilla: el objetivo del PNV, cuando lo crea su fundador y durante muchas décadas, fue lograr la reintegración foral plena, es decir, retrotraer la situación de las Provincias Vascongadas y por extensión de Navarra a la situación anterior a la aprobación de la Ley de 25 de octubre de 1839, por el cual *“Se confirmaron los Fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía”*. Como hemos comentado este tema en detalle en la Parte Tercera de la obra no me extiendo más en relación con la misma. Pero te debe de quedar claro, por lo tanto, que la aspiración del naciente PNV iba mucho más allá que la del régimen del Concierto Económico al cual de cierto modo podríamos decir que despreciaba porque estaba centrado definir un estatus de relación con el Estado, eso sí diferencial, pero limitado a cuestiones tributarias y de pura administración y que además conllevaba la exigencia del pago de un Cupo.

Este posicionamiento del Partido Nacionalista Vasco se mantuvo a lo largo del tiempo e incluso el Concierto de 1925, aprobado en plena dictadura del Capitán General Miguel Primo de Rivera, siguió siendo visto con cierto desdén por las

fuerzas nacionalistas que en aquella época habían cobrado ya un gran peso político.

Tuvo que llegar la Segunda República, y los terribles acontecimientos que siguieron a la misma tras el Golpe de estado protagonizado por los Generales Franco y Mola e iniciado el 18 de julio de 1936, para que por parte del PNV se asumiera, con toda fuerza, la valoración y defensa del Concierto Económico que en estos momentos es uno de los fundamentos de su posición política.

Efectivamente, a la altura del 2015 y cuando se está debatiendo en una ponencia creada en el Parlamento Vasco el 27 de marzo de 2014 un nuevo planteamiento estatutario para Euskadi, que requeriría la reforma del Estatuto de Gernika, aprobado en 1979, y que es el único texto estatutario de las diecisiete Comunidades Autónomas que no ha sufrido desde entonces ninguna modificación, el PNV ha recuperado, como fundamento del nuevo planteamiento estatutario la idea de “pacto” que es consustancial al Concierto Económico, como sabes muy bien y hemos repetido decenas de veces a lo largo de esta obra.

Pues bien, todo ello quedo reflejado perfectamente en la intervención que realizó el Lehendakari Iñigo Urkullu, con motivo del debate de Política General celebrado en el Parlamento Vasco el 24 de septiembre de 2015. En ella, manifestó textualmente que *“compartimos la singularidad que reconoce el sistema del Concierto Económico, y en cuya defensa coincidimos prácticamente con unanimidad y sentimos la necesidad de actualizar el autogobierno y adaptarlo” a la nueva realidad de la Europa de la que formamos parte*¹⁵¹.

El Lehendakari Urkullu, en aquel acto parlamentario tan señalado, destacó que *“la singularidad de Euskadi se basa en el engarce jurídico, incluso jurídico-constitucional que ampara y respeta nuestros derechos históricos, libertades originales preservadas mediante pacto. He sido, y sigo siendo, partidario de explotar al máximo esta singularidad jurídica”*.

Como puedes ver, el planteamiento actual del PNV concuerda perfectamente con el origen histórico del Concierto, siempre fundamentado en la idea de pacto, y con la Disposición Adicional Primera de la Constitución que, como sabes muy bien *“ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”*. En función de todo lo anterior, el Lehendakari enunció aquel día un nuevo concepto, el de “Nación Foral”. Fundamentó este planteamiento en el

hecho de que *“nuestros derechos históricos –reconocidos y amparados– pueden dar de sí tanto como pueda alcanzar nuestra capacidad de lograr acuerdos instituciones, adoptar decisiones políticas que sean refrendadas por la ciudadanía y respetadas”*.

Y en el mismo acto, y ya en la ronda de contestaciones a los distintos cabezas de los grupos parlamentarios representados en la Cámara vasca y en concreto en respuesta a la Secretaria General del Partido Socialista de Euskadi, Idoia Mendia, le indicó que *“para Euskadi sería interesante una modificación de la Constitución Española, si permite desarrollar la Disposición Adicional Primera de reconocimiento de los derechos forales de los Territorios Vascos”*¹⁵².

En base a todo lo anterior, has podido ver, por un lado, que el Partido Nacionalista Vasco no tuvo nada que ver con el nacimiento del Concierto Económico vasco. Este se produjo por imposición del Gobierno central en unas Provincias Vascongadas que todavía estaban ocupadas militarmente y sometidas a la Ley Marcial.

En segundo lugar, en este capítulo te he dejado claro que el naciente PNV, el que creó Sabino Arana en 1895, inicialmente no solamente no valoró sino que se opuso al Concierto Económico.

Y en tercer lugar, y definitivamente, te he dejado claro que sin embargo, por la evolución que siempre se produce de las ideas políticas a lo largo de la historia, en este momento el principal partido político de la Comunidad Autónoma Vasca, no solamente es un acérrimo defensor del Concierto, sino que además la idea fundamental del mismo, la del **pacto** entre dos poderes, es la que impregna su planteamiento político actual que trasciende hasta la constitución de esa **“Nación Foral”** que ha defendido por primera vez el Lehendakari Urkullu en el Parlamento Vasco en la fecha que te he señalado.

11.- ESPAÑA QUEBRARÍA SI SE EXTENDIESE EL CONCIERTO ECONÓMICO A TODAS LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Esta curiosa crítica, muy extendida y sobre la que se han llegado a escribir sesudos y extensísimos artículos periodísticos, es un grave error, pues no tiene ninguna consistencia técnica¹⁵³. Tiene relación con el capítulo en el que voy a tratar de analizar posteriormente, en esta misma Parte Octava, si el Concierto Económico sería extensible a otras Comunidades Autónomas.

Califico a esta crítica solo de “curiosa” por no emplear otra palabra más sonora. Como vas a percibir tras la lectura de alguno de los epígrafes siguientes, significa de hecho que se identifica a “España” con la “Administración Central del Estado”. Por lo que se ve, para quienes defienden esta descalificación contra el Concierto, el conjunto agregado de las diecisiete Comunidades Autónomas no debe ser “España”, sino otra cosa. “Cosas veredes, amigo Sancho”, diría Don Quijote, echándose las manos a la cabeza, al contemplar una equivalencia así.

Como se trata de una crítica bastante extendida y que casi constituye un estado de opinión, voy a tener que extenderme más de lo que me hubiera gustado. Apelo, por ello, a tu comprensión.

Los puntos que voy a intentar desarrollar se van a centrar en las ideas siguientes:

- ¿Puede quebrar un Estado?
- ¿Podría quebrar España si el Concierto se extendiese a todas las Comunidades Autónomas?
- Las relaciones financieras y tributarias en una España “concertada”: un ejemplo ilustrativo.
- Los Cupos calculados en base al PIB son diferentes a los que resultan por población.
- El Cupo calculado por población favorece a unas Comunidades Autónomas y el calculado por PIB a otras.
- Ventajas de un modelo de concertación de todas las Comunidades Autónomas.
- Necesidades que plantearía un modelo concertado para la totalidad de las Comunidades Autónomas.

- A modo de conclusión, una pregunta reveladora que demuestra que con la extensión del Concierto a todas las Comunidades Autónomas no hay quiebra posible del Estado.

11.1. ¿Puede quebrar un Estado?

Pues sí, puede hacerlo y de hecho lo hace cuando no le es posible cumplir con sus obligaciones financieras, ni pagar los intereses o amortizaciones de su deuda pública o cuando se le presentan graves problemas en el sistema bancario y en el sistema económico que no pueden ser resueltos sin la ayuda de terceros, básicamente de sus acreedores. Entra entonces en lo que se conoce, en la jerga financiera anglosajona, como una situación de “**default**”.

Seguro que recordarás ejemplos muy cercanos, de nuestra propia Unión Europea, pues te sonarán las dramáticas situaciones que se han vivido a partir de 2008 en Portugal, Irlanda y Chipre, países todos ellos que han estado al borde del abismo, una situación en la que todavía se encuentra Grecia, cuando escribo estas líneas en septiembre de 2015.

Por ello, estos miembros de la Unión Europea y de la Zona Euro tuvieron que ser “**intervenidos**”, es decir, controlados desde el exterior, tras recibir sustanciosos recursos de las instituciones internacionales y/o condonaciones de deuda de sus acreedores, en lo que se conoce como un “paquete” de ayuda. Y seguro que habrás oído hablar de la temible “**troika**”, con sus “hombres de negro”, es decir, el equipo que se ha creado para resolver estos casos, integrado por representantes del Fondo Monetario Internacional, de la Comisión Europea y del Banco Central Europeo.

Los “agujeros” que surgen en los casos de quiebra de un Estado son pavorosos. Grecia, por ejemplo, había necesitado ya dos potentísimos “rescates”, con una aportación exterior de 240.000 millones de euros, y una “quita” (en otras palabras, una condonación o perdón) del 53,5% de su deuda con acreedores privados^{154, 155}. Pues bien, a tan pequeñas cantidades, debes añadir otros 82.000 millones de euros, a tres años, concedido el 15 de agosto de ese año por el Eurogrupo¹⁵⁶.

A pesar de ese tercer rescate y de un referéndum, seguido de nuevas elecciones, ese país, a la altura de la fecha que antes te citaba, no acaba de levantar cabeza, pues está ahogado por una deuda gigantesca, nada menos

que de 323.000 millones de euros a los que debes añadir los del tercer rescate¹⁵⁷.

(Si la situación era pésima las alternativas eran aún peores: abandonar la Zona Euro, declararse en situación de “default”, recuperar el dracma, devaluar su divisa fortísimamente, establecer un “corralito” para evitar una fuga masiva de capitales, aumentar los tipos de interés hasta niveles insostenibles con el mismo propósito etc. En definitiva, una situación dramática para ese país).

España estuvo también a punto de quedar K.O. (*término pugilístico que, como sabes, significa “Knock Out”, es decir, “Fuera de Combate”*) en los turbulentos años de la crisis del euro¹⁵⁸. Antes de que te pegues el gran susto pensando que, la gravísima situación que sufrió España se debió al Concierto Económico, me apresuro a recordarte que se produjo por el impacto de distintos acontecimientos iniciados en Estados Unidos, en 2007, que terminaron por desatar una recesión global.

Inicialmente el Gobierno español y sus autoridades supervisoras y financieras ignoraron la situación, después se minimizó y a continuación siguió una concatenación de graves errores de previsión, de política económica, de control, de gestión financiera y de supervisión, por todo tipo de instituciones y responsables de muy alto nivel, algunos muy conocidos, aireados y desprestigiados (*seguro que ya has pensado en cuatro o cinco nombres, pero te voy a dar uno: el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, señaló el 16 de junio de 2014 que el Banco de España era uno de los responsables de la crisis al fallar en su supervisión*¹⁵⁹). En cambio, otros que también fueron responsables, han logrado librarse de la quema y que su reputación no se resintiera.

Como consecuencia de todo lo anterior, España estuvo muchos meses al borde del rescate global, pero al final consiguió equilibrar la situación, excepto en parte del sistema financiero. El 9 de junio de 2012, el Ministro de Economía y Competitividad, Luis de Guindos, anunció un acuerdo con la Unión Europea para crear un fondo de nada menos que hasta 100.000 millones de euros (*como ves, una minucia de nada*) para sanearlo, a través del llamado FROB-Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

Las cifras de este proceso de saneamiento han sido espectaculares, aunque quizá podríamos hablar de “pavorosas”: una inyección de capital público a las instituciones financieras quebradas (*¿te suenan los nombres de Bankia, Caixa*

Catalunya, Novacaixa Galicia, etc.?) de 61.495 millones de euros, a los que se añadieron 150.000 millones de euros de provisiones contra resultados realizadas por el momento, por todo el sistema financiero¹⁶⁰.

Por si esto era poco, hubo que librar más de 103.000 millones de avales para las emisiones de títulos bancarios –pues si no existía garantía del Estado, la banca española no podía colocarlos en el mercado– y otros 52.000 millones de euros en avales para las emisiones de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria-SAREB, el llamado “banco malo”¹⁶¹. Como puedes ver, un verdadero “pastón”, parte del cual se ha ido o se irá por el sumidero.

(Pero no pienses que eso solo le ha ocurrido a España porque el Presidente de la Comisión Europea, Duraó Barroso, recordó ante el Parlamento Europeo, en septiembre de 2011 que “durante los tres últimos años, los Estados miembros –esto es los contribuyentes– han concedido ayudas y garantías por un total de 4,6 billones de euros al sector financiero. Ya es hora de que este devuelva lo que debe a la sociedad. Como ves, “uno se pierde en este océano de ayudas al atribulado sector bancario europeo”¹⁶²).

Volviendo a situaciones más próximas, **el Estado español no quebró, pero sí lo hizo una parte significativa de su sistema bancario**, fundamentalmente el sector de las Cajas de Ahorro que con ello quedó desaparecido en combate, propiciando una gigantesca reestructuración del mapa bancario español.

*(Por cierto, hay que resaltar que **ninguna** Caja de Ahorro ni institución financiera con sede en la Comunidad Autónoma Vasca pasó por las situaciones de grave dificultad de muchos de sus competidores, lo cual es una demostración más de que –parafraseando el lema que popularizó D. Manuel Fraga Iribarne en su etapa como Ministro de Información y Turismo en la Dictadura del General Franco– “Euskadi is different”.*

Desafortunadamente, Navarra no fue “diferente” y la Caja de Ahorros de Navarra-CAN desapareció en un proceso todavía no aclarado del todo y en el que se observaron conductas intolerables de políticos navarros muy destacados, alguno de los cuales todavía disfrutaba de la poltrona, hasta que fueron cesados tras la celebración de las Elecciones Municipales y Forales del 24 de mayo de 2015).

11.2. ¿Podría quebrar España si el Concierto se extendiese a todas las Comunidades Autónomas?

Aunque España ha estado al borde de una situación de quiebra –o de concurso de acreedores, por emplear terminología de Derecho Mercantil– sería imposible que entrara en ese escenario si el Concierto Económico hubiera sido el modelo de financiación de las quince Comunidades Autónomas de régimen común.

Y ello por dos razones obvias que ya habrás intuido, inteligente lectora o lector:

1ª) Si la totalidad de los ingresos tributarios del Estado se repartieran entre las diecisiete Comunidades Autónomas, la suma de esas diecisiete recaudaciones, a igualdad de presión fiscal, **tendría que ser la misma que la que hubiese “concertado” el Estado con cada una de ellas.** Es decir, si la presión fiscal se mantiene, la recaudación total a nivel estatal sería idéntica si la realizara una única administración tributaria estatal o diecisiete autonómicas.

Por lo tanto, no puede producirse un déficit de ingresos por la concertación de todos los impuestos, como lo vienen demostrando desde hace muchos años la capacidad de recaudación y de gestión de las cuatro Haciendas Forales hoy existentes que, como mínimo, es tan efectiva como la del Estado.

(Te he dado pruebas fehacientes de ello, que espero recuerdes, en el capítulo en que abordábamos la calumniosa acusación de que el Concierto crea un paraíso fiscal en Euskadi.

¡Espero que no lo hayas olvidado! Si es así, vas a tener que releerte ese macro capítulo de nuevo...).

Como palmaria demostración de que voy por buen camino siguiendo esta línea argumental, te hago notar que existe un acuerdo generalizado de que en el próximo modelo de financiación de las Comunidades no forales, que debería aprobarse en 2016 *(todo ello, si se produce una confirmación favorable de hechos políticos, porque la promesa de que se va a resolver ese complejo se viene dilatando en el tiempo desde 2014)*, **hay que avanzar en lograr una mayor “corresponsabilidad fiscal”** de las mismas con el Estado. Por lo tanto, no se entiende muy bien el hecho de que una “responsabilidad fiscal plena”, como la que reconocen el Concierto y el Convenio a las cuatro Haciendas Forales, se vea como una catástrofe.

2ª) Sobre la base de esos ingresos concertados (la totalidad del sistema tributario), las diecisiete Comunidades Autónomas concertadas pagarían al Estado un Cupo “como **contribución a todas las cargas del Estado que no asuman las Comunidades Autónomas**”, parafraseando la fórmula literal del Concierto. Se extendería así a todas ellas la definición de Cupo que se contiene en el artículo 49 del vigente Concierto Económico.

Entonces **¿cómo es posible que quiebre “España” (es decir, su Administración Central), si las diecisiete Comunidades Autónomas le pagan un Cupo que cubre TODAS sus cargas generales** (una forma elíptica de definir a todos los gastos del Estado)?

Si las matemáticas no me engañan, eso sería materialmente imposible. Porque si las diecisiete Comunidades Autónomas pagan su Cupo, en la parte que les corresponda sobre el total estatal, es obvio que **el Estado recibiría el 100% del montante de su Presupuesto.**

Se financiarían así **todos y cada uno** de los conceptos de gasto estatal que contenga el mismo (Asuntos Exteriores, Defensa, Casa del Rey, Cortes Generales, Fondo de Compensación Interterritorial etc), es decir, todo el coste de las competencias exclusivas del Estado. A eso se añadiría el coste de aquellas competencias que, estando reconocidas a las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, no hubieran sido transferidas. Así ocurre, por ejemplo, con la competencia que reconoce a Euskadi su Estatuto de Autonomía en su artículo 18, relativa a “*la gestión del régimen económico de la Seguridad Social*” que al no haber sido transferida, al menos hasta septiembre de 2015, su coste sigue siendo financiado, en su 6,24%, por el País Vasco.

(Por supuesto, el Estado cubriría la totalidad de los gastos de su Presupuesto, año tras año, salvo que alguna Comunidad Autónoma no cumpliera con la primera de sus obligaciones que –como en el caso de Euskadi y Navarra– es absolutamente clara: pagar el Cupo/Aportación. Un impago reiterado del Cupo por una Comunidad Autónoma requeriría la intervención inmediata de la misma, es decir, entrar en la vía de “rescate” que antes he comentado).

11.3. Las relaciones financieras y tributarias en una España “concertada”: un ejemplo ilustrativo

Una vez aceptado el principio teórico de que es técnicamente posible plantearse que las Haciendas de las diecisiete Comunidades Autónomas recauden la totalidad de todos los impuestos, no existe tampoco ningún problema insalvable **para establecer la cantidad que cada Comunidad Autónoma debería aportar al sostenimiento de las “Cargas Generales del Estado”**, aplicando una metodología idéntica a la del Cupo que contiene el Concierto.

Siguiendo con ese supuesto teórico, podríamos asumir que el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas (*que, si aceptamos la promesa del Presidente del Gobierno el Sr. Rajoy, se va a establecer en 2016*), se inclinará por una fórmula equivalente a la del Concierto.

Para ello, el Estado cedería a las quince Comunidades Autónomas de régimen común la **totalidad de los ingresos tributarios obtenidos en su territorio** por los impuestos que hoy están concertados con Euskadi y Navarra (IRPF, Sociedades, IVA, etc.). Se pasaría así de la situación actual de “responsabilidad tributaria limitada” (pequeña) de las quince Comunidades no forales a la de “responsabilidad tributaria plena” como hoy tienen reconocida las cuatro Haciendas Forales.

A continuación, habría que extender la metodología de Cupo a esas quince Comunidades Autónomas. Para ello, siguiendo la actual metodología concertada, se establecería un **modelo de aportación al Estado basado en el peso del PIB de cada Comunidad Autónoma sobre el total estatal**. Todo ello se completaría con unos mecanismos transparentes de solidaridad interterritorial.

En ese supuesto teórico, cada Comunidad Autónoma contribuiría al sostenimiento de las Cargas Generales del Estado, de acuerdo con lo que supusiera su PIB sobre el conjunto del PIB del Estado español, (*Recuerda que eso no es un invento que se me acaba de ocurrir. Como sabes, esa misma referencia de la renta es la que se utilizó para determinar el criterio de contribución de Euskadi al sostenimiento de las cargas del Estado en la negociación de 1980 y es la que se ha seguido manteniendo en las cinco Leyes Quinquenales de Cupo aprobadas por las Cortes Generales desde entonces*).

Para entender todo esto mejor, vamos a hacer un ejercicio (*siempre teórico, para que no se alborote el gallinero*) en base a los datos que contiene la Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento de Cupo del País Vasco, para el quinquenio 2007-2011¹⁶³.

Apoyándonos en lo que establece el Anexo 1 de esa Ley, en aquel año 2007, el Presupuesto del Estado tenía unos **gastos de 188.417 millones** de euros, de los cuales un total de **102.664 millones de euros** correspondían a transferencias asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca.

Suponiendo que el nivel de transferencias en el resto de Comunidades Autónomas fuera exactamente igual que el del País Vasco en aquel año 2007, el total de gastos incluidos en los Presupuestos Generales del Estado, correspondiente a **competencias no asumidas por la totalidad de las Comunidades Autónomas, ascendería a 85.753 millones de euros** (una cantidad que resulta de restar los 188.417 millones de euros de Presupuesto de Gastos del Estado los 102.664 millones de euros del valor de las competencias transferidas).

Tomando como referencia el peso del PIB de cada Comunidad Autónoma sobre el PIB estatal del 2007, de acuerdo con la información del INE, resultarían los siguientes **Cupos Brutos para cada una de las Comunidades Autónomas:**

CUADRO 1: CUPO BRUTO POR CC.AA. A PARTIR DE SU PIB			
Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas	PIB 2007		Cupo Bruto resultante (aportación al estado) (millones de euros)
	Importe (miles de euros)	% del total	
Catalunya	197.166.994	18,71%	16.048
Madrid	186.500.419	17,70%	15.180
Andalucía	144.949.006	13,76%	11.798
Comunidad Valenciana	102.478.051	9,73%	8.341
País Vasco	65.152.344	6,18%	5.303
Castilla y León	56.620.354	5,37%	4.609
Galicia	54.107.607	5,14%	4.404
Canarias	41.734.525	3,96%	3.397
Castilla-La Mancha	35.729.134	3,39%	2.908
Aragón	32.906.696	3,12%	2.678
Murcia	27.100.446	2,57%	2.206
Baleares	26.142.863	2,48%	2.128
Asturias	22.936.864	2,18%	1.867
Navarra	17.731.651	1,68%	1.443
Extremadura	17.502.561	1,66%	1.425
Cantabria	13.347.745	1,27%	1.086
La Rioja	7.762.984	0,74%	632
Ceuta	1.555.668	0,15%	127
Melilla	1.435.341	0,14%	117
Extra-regional	675.747	0,06%	55
Total Estado	1.053.537.000	100,00%	85.752

Fuente: PIB 2007 Base 2000, según web del INE 10 de febrero de 2014. El resto del cuadro es de elaboración propia.

Por lo tanto, siguiendo con el ejemplo, el Estado recibiría 85.752 millones de euros. Ese es, precisamente, el **valor de TODAS sus competencias no asumidas por las diecisiete Comunidades Autónomas**, más las dos Ciudades Autónomas (a lo que se añadiría el ajuste extra-regional que figura como contribución al PIB, según el INE, para cuadrar las cifras), de acuerdo con las premisas en las que se apoya este ejemplo.

La conclusión es obvia, y ha sido apuntada anteriormente: tras recibir esa cantidad **el Estado no solo no quebraría, sino que cubriría la totalidad de sus gastos** con las aportaciones de las diecisiete Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas, realizadas en función de lo que representa su PIB sobre el total estatal.

11.4. Los Cupos calculados en base al PIB son diferentes a los que resultan por población

No sé si todo lo anterior te convencerá o te sonará a chino, o a serbo-croata, pero si el criterio de aportación al sostenimiento de las Cargas Generales del Estado fuera el del peso del PIB de cada Comunidad Autónoma, y Ciudad Autónoma sobre el PIB español, lo anterior es una verdad como un templo.

(Tan grande como la Basílica de San Pedro, en el Vaticano, que dicen que es la mayor del mundo, con 20.139 m² de extensión. Aunque, por si eres budista, voy a citar también a la mítica Angkor Wat que, por lo que pude comprobar personalmente cuando lo visité en 2014, es también un conjunto sagrado gigantesco).

Una vez dejado claro que lo que te he contado no es ningún camelo, lo que podría discutirse es si el criterio de aportación de las diecisiete Comunidades Autónomas para cubrir los gastos totales del Estado debe ser el del PIB –como en el caso vasco y navarro– o debe ser otro u otros. Entre todos los posibles, el que podría recoger más votos, porque tiene su propia lógica, pienso que sería el de **población**.

Como es obvio, si se utilizase este segundo criterio para calcular el Cupo de las diecisiete Comunidades Autónomas los resultados que se obtendrían para cada Comunidad Autónoma serían diferentes a los del cuadro anterior, porque lo normal es que el peso del PIB de cada Autonomía sobre el total estatal no coincida con el peso de su población sobre la de España. Pero el resultado final sería el mismo: el Estado cubriría el 100% de su Presupuesto.

Por ello, continuando con el supuesto teórico del epígrafe anterior, te facilito a continuación el Cuadro 1, en el que podrás apreciar las diferencias teóricas que se producirían entre las aportaciones de las distintas Comunidades Autónomas al sostenimiento de las Cargas Generales del Estado, por su participación en el PIB estatal, reflejada en el Cuadro 1 del epígrafe anterior, y por su participación en la población de todo el Estado.

No hace falta que te insista en que, desde la perspectiva de la Administración Central, el criterio de aportación que se emplee es absolutamente neutral. El Estado, con un criterio o con otro, **siempre recibiría una aportación conjunta de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las dos Ciudades Autónomas exactamente igual al importe de su Presupuesto de Gastos.**

Como recordarás, en el ejemplo que he expuesto anteriormente partíamos del volumen de Cargas Generales del Estado de 2007 que era de 85.752 millones de euros. Para financiar esta cantidad, el **Cupo Bruto teórico del 2007 a aportar por las Comunidades Autónomas, en base a su población**, sería el siguiente:

CUADRO 2: CUPO BRUTO POR CC.AA. A PARTIR DE SU POBLACIÓN			
Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas	Población 2007		Cupo bruto resultante (aportación al estado) millones de euros
	Personas	% del total	
Andalucía	7.917.397	17,80%	15.266
Catalunya	7.085.308	15,93%	13.661
Madrid	6.052.583	13,61%	11.670
Comunidad Valenciana	4.759.263	10,70%	9.176
Galicia	2.723.915	6,12%	5.252
Castilla y León	2.486.166	5,59%	4.794
País Vasco	2.124.235	4,78%	4.096
Canarias	1.997.010	4,49%	3.850
Castilla-La Mancha	1.929.947	4,34%	3.721
Murcia	1.370.802	3,08%	2.643
Aragón	1.275.904	2,87%	2.460
Extremadura	1.074.419	2,42%	2.072
Asturias	1.058.059	2,38%	2.040
Baleares	1.014.405	2,28%	1.956
Navarra	596.236	1,34%	1.150
Cantabria	563.611	1,27%	1.087
La Rioja	306.254	0,69%	590
Ceuta	71.561	0,16%	138
Melilla	67.556	0,15%	130
Total Estado	44.474.631	100,00%	85.752

Fuente: Población 2007 según web INE a febrero 2014. El resto es elaboración propia.

Como antes te anticipaba, empleando el criterio de Población, el Estado seguiría recibiendo los 85.752 millones de euros que necesita para financiar sus Cargas Generales (sus gastos). Sin embargo, has podido comprobar que, comparando los resultados de este cuadro con el Cuadro 1, **la aportación que realizaría cada Comunidad Autónoma calculando su Cupo por población es totalmente diferente a la que resultaba, calculándola por PIB.**

11.5. El Cupo calculado por población favorece a unas Comunidades Autónomas y el calculado por PIB a otras

Comparando los resultados del Cuadro 2 con los obtenidos en el Cuadro 1, obtendríamos la diferencia entre lo que cada Comunidad Autónoma aportaría al sostenimiento de las Cargas Generales del Estado en base al PIB, sobre lo que le correspondería aplicando el criterio simple de Población.

En el Cuadro 3, puedes ver que **hay siete Comunidades Autónomas que pagarían más Cupo calculando el mismo con el criterio de PIB** (en este caso ajustado el Cupo sin considerar la aportación que en el Cuadro 1 se asignaba a “Extra-Regional”) que haciéndolo por Población. **Entre ellas están las dos Forales:**

CUADRO 3: COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE PAGARÍAN MÁS CUPO BRUTO TEÓRICO EN 2007, POR EL PESO DEL PIB QUE POR EL DE SU POBLACIÓN SOBRE EL TOTAL ESTATAL				
SIETE COMUNIDADES AUTÓNOMAS	CUPO BRUTO SEGÚN PIB (MILLONES EUROS)	CUPO BRUTO POR POBLACIÓN (MILLONES EUROS)	DIFERENCIA CUPO PIB MENOS CUPO POBLACIÓN (MILLONES EUROS)	% CUPO ADICIONAL SOBRE POBLACIÓN
Madrid	15.190	11.670	3.520	30%
Catalunya	16.059	13.661	2.398	18%
País Vasco	5.306	4.096	1.210	30%
Navarra	1.443	1.150	293	25%
Aragón	2.681	2.460	221	9%
Baleares	2.129	1.956	173	9%
La Rioja	632	590	42	7%
Aportación de Cupo en exceso sobre población	43.440	35.583	7.857	22%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de los cuadros anteriores, no considerando el PIB “Extra-Regional”.

Por lo tanto, en un modelo que aplique el peso del PIB regional sobre el estatal, en lugar del criterio de población, **las Comunidades Autónomas más perjudicadas serían, por este orden, Madrid y País Vasco** (ambas pagarían un 30% más por este criterio que si se utilizara el de Población), **seguidas de**

Navarra, Catalunya, Aragón, Baleares y La Rioja. En conjunto, estas siete Comunidades pagarían 43.440 millones de Cupo, lo que representaría 7.857 millones más que lo que pagarían por población.

En cambio, las otras **diez Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas pagarían menos Cupo calculándolo por PIB que por Población**, según puedes ver en el siguiente Cuadro 4:

CUADRO 4: COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE PAGARÍAN MENOS CUPO BRUTO TEÓRICO EN 2007, por el peso del PIB que por el de su población sobre el total estatal				
Diez Comunidades y dos Ciudades Autónomas	CUPO BRUTO según PIB (Millones euros)	CUPO BRUTO por Población (Millones euros)	Diferencia Cupo PIB menos Cupo Población (Millones euros)	% Cupo adicional sobre población
Cantabria	1.087	1.087	0	0%
Ceuta	127	138	-11	-8%
Melilla	117	130	-13	-10%
Asturias	1.868	2.040	-172	-8%
Castilla y León	4.612	4.794	-182	-4%
Murcia	2.207	2.643	-436	-16%
Canarias	3.399	3.850	-451	-12%
Extremadura	1.426	2.072	-646	-31%
Castilla-La Mancha	2.910	3.721	-811	-22%
Comunidad Valenciana	8.346	9.176	-830	-9%
Galicia	4.407	5.252	-845	-16%
Andalucía	11.806	15.266	-3.460	-23%
Aportación de Cupo (inferior al que correspondería por Población)	42.312	50.169	- 7.857	- 16%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de los cuadros anteriores, no considerando el PIB "extra-regional".

En correspondencia con lo que hemos apuntado en el Cuadro 4, estas diez regiones y las dos Ciudades Autónomas pagarían 43.312 millones de Cupo, lo que representaría 7.857 millones menos de Cupo, calculando este con el criterio de PIB –el que se emplea para Euskadi y Navarra– que si el cálculo se hiciera por Población.

Las diferencias porcentuales más favorables serían las de Extremadura (su Cupo sería un 31% menor calculado por PIB que por población), Andalucía (23% menos), Castilla-La Mancha (22%), Galicia y Murcia (16%) y Canarias (12%).

11.6. Ventajas de un modelo de concertación de todas las Comunidades Autónomas

Un modelo teórico como este, para el cálculo de la aportación de todas las Comunidades Autónomas al sostenimiento de las Cargas Generales del Estado, ofrecería dos claras ventajas que hoy no posee el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: el de su **sencillez** y el de su gran **transparencia**, a las que se añadirían otros puntos positivos que te relaciono a continuación:

1ª) Como has podido apreciar en los cuadros y páginas anteriores, extendiendo el Concierto y la actual metodología para el cálculo del Cupo a la totalidad de las Comunidades Autónomas, la ventaja evidente que se obtendría es que quedaría absolutamente claro cuánto pagaría cada una de ellas al sostenimiento de las Cargas Generales del Estado, en base a su PIB.

2ª) También quedaría totalmente claro cuánto representaría la ventaja que tendrían, las Comunidades Autónomas de menor renta per cápita, en forma de menor Cupo, por tributar por este concepto y no por población.

Esta última referencia, que en el Cuadro 4 anterior quedaba cifrada en 7.857 millones de euros, podría identificarse como una **aproximación a la aportación, en términos de solidaridad**, de las Comunidades Autónomas de mayor renta per cápita a las que la tienen inferior.

Por supuesto, esa importante cantidad podría completarse con las dotaciones que se consideran necesarias por parte del Estado al Fondo de Compensación Interterritorial, para reforzar los mecanismos de solidaridad. Te aclaro que la misma figuraría dentro de los 85.752 millones que hemos tomado como referencia del Presupuesto del Estado en las páginas y cuadros anteriores.

3ª) La aplicación de esta metodología permitiría también conocer con claridad otras referencias importantes: el **esfuerzo fiscal** de cada una de las Comunidades Autónomas y su **capacidad de gasto**. Esta sería igual a: la

recaudación que conseguirían en su territorio con sus propias Haciendas, menos el Cupo a pagar al Estado, más las transferencias que recibiera de este, más o menos la evolución del volumen de su deuda pública.

4ª) Además, ofrecería una cuarta ventaja y es que, como las Comunidades Autónomas forales seguirían recaudando la totalidad de los impuestos y a las quince de régimen común se les cederían como ingresos la totalidad de lo recaudado en su territorio, ya no sería necesario debatir, como ocurre ahora, hasta dónde debe llegar la “**corresponsabilidad fiscal**” de las Comunidades Autónomas con el Estado –un tema que surge recurrentemente y en el que estoy seguro se avanzará en el próximo modelo de financiación de las mismas–.

Con el modelo del ejemplo teórico que he venido explicando existiría una total “**responsabilidad fiscal**”, y esta sería en exclusiva de las quince Comunidades, que se incorporan al Concierto, como en estos momentos la tienen las Haciendas Forales, pues corren con el cien por cien del riesgo de recaudación.

Esa necesaria “**responsabilidad fiscal**” representaría, a su vez, cinco importantes ventajas adicionales sobre la situación actual:

1ª) Se produciría una mejora en la **calidad e intensidad de la gestión tributaria**, pues la Comunidad Autónoma que no recaudase en su territorio, no podría mantener el nivel de los servicios públicos que prestara en el mismo. Y la que recaudase, más de lo que venía recibiendo del Estado, dispondría de más recursos para mejorarlos.

2ª) Existiría, por esa razón, un aliciente –que hoy no existe– para **disminuir el enorme volumen del fraude fiscal que padece España**, como consecuencia de una creciente economía sumergida.

Te anticipo que en otro capítulo de este libro, en el que vamos a hablar de la capacidad de gasto per cápita, te informaré que según un estudio publicado sobre este tema, el 29 de enero de 2014, la economía que se le escapa al fisco, por estar “sumergida” alcanzaba la bonita cifra de 253.000 millones de euros a finales de 2012¹⁶⁴. Esos recursos viven en un auténtico paraíso: no pagan un solo euro de impuestos.

3ª) Ofrecería también un aliciente para **mejorar la gestión de la economía**, pues si esta crece contribuirá a originar un aumento de la recaudación y, con ello, se contará con más disponibilidades para mejorar la calidad de los servicios públicos que prestan las Comunidades Autónomas a sus ciudadanos y, en paralelo, mejorar su calidad de vida y sus expectativas de futuro, pues como sabes, se concentran en Educación, Sanidad y Servicios Sociales. En otras palabras, todas las Administraciones tendrían que remar para que sus economías crecieran.

4ª) Al soportar directamente el riesgo fiscal, **la tendencia al derroche que se ha apreciado en muchas de las Comunidades Autónomas de régimen común** –y que, en cambio, no se ha visto en las forales– **se reduciría inmediatamente**, aumentando, paulatinamente, la calidad de la gestión pública.

5ª) En otro plano complementario, un modelo de esta naturaleza ofrecería también otra importante ventaja, en este caso referida al control del gasto público estatal, pues se traduciría en **una mayor presión sobre el volumen de gastos del Estado**.

Te ha podido extrañar este último punto, pero es lo que ocurre en estos momentos, por ejemplo, con el Presupuesto que periódicamente define la Comisión Europea. Ya conoces que este tiene que ser sometido al escrutinio y a las presiones a la baja de los Estados miembros representados en el Consejo Europeo.

(No debes olvidar, sin embargo, que, en el modelo teórico que estamos analizando, a diferencia de lo que ocurre con la posición subordinada de la Comisión Europea respecto al Consejo Europeo, la “vara de mando” la seguiría teniendo el Gobierno central, pues de la misma forma que Euskadi y Navarra no pueden discutir el montante de su Presupuesto de gastos, tampoco podrían hacerlo el resto de Comunidades en el ejemplo teórico que estamos siguiendo).

Se abriría así, una vía muy positiva para cumplir con las exigencias de reducción del déficit público que ha impuesto a España la Unión Europea, y que, por imposición de la misma –y del Banco Central Europeo– han sido constitucionalizadas, tras la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, el 27 de septiembre de 2011¹⁶⁵.

Por otro lado, con visión a más largo plazo, un modelo de esta naturaleza **contribuiría a reducir paulatinamente uno de los problemas más graves que tiene el Estado español en estos momentos**, y que puede condicionar su futuro económico y financiero. Me refiero, como quizá hayas adivinado, al **tremendo volumen de deuda pública** que se está acumulando. Como sabes, en junio de 2015 está ya muy próximo al 100% de su PIB, es decir, la bonita cifra de un billón –con “b” de Bilbao o de Barcelona, no con “m” de Madrid– de euros.

11.7. Necesidades que plantearía un modelo concertado para la totalidad de las Comunidades Autónomas

Estamos ante un modelo teóricamente planteable, pero que requeriría superar las **complejas dificultades de organización y gestión** que conlleva. Que eso es posible lo demuestra, el hecho de que dos de las diecisiete Comunidades Autónomas lo tienen operativo desde hace bastante más de un siglo y funciona perfectamente.

(¿Sabías cuáles son? Como no hayas respondido que son la vasca y la navarra te habrás merecido un suspenso gordísimo. Como castigo, tendrás que empezar de nuevo esta obra desde su página primera).

Además de resolver las cuestiones técnicas, habría que **potenciar los mecanismos de coordinación, colaboración y armonización fiscal** con el Estado y de cada Comunidad Autónoma con el resto. Con ese objetivo, el actual Consejo de Política Fiscal y Financiera debería cobrar un peso mayor, como órgano de relación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por último, como es obvio, un **modelo de esta naturaleza requeriría reforzar los mecanismos de solidaridad interterritorial**. Habría que potenciar el Fondo de Compensación Interterritorial –o los actuales fondos de Garantía y de Suficiencia que tienen objetivos similares al de aquel– de forma que aquellas Comunidades de menor nivel de PIB per cápita pudieran cubrir el sostenimiento de los servicios públicos fundamentales –Educación, Sanidad y Servicios Sociales– no solo con su recaudación, sino complementando la misma con las aportaciones, explícitas y transparentes, de otras Comunidades Autónomas, vía ese Fondo de Solidaridad.

Y, por supuesto, este modelo permitiría la creación de otros fondos para cubrir situaciones específicas, como podrían ser los costes de catástrofes naturales, insularidad etc.

11.8. A modo de conclusión, una pregunta reveladora que demuestra que con la extensión del Concierto a todas las Comunidades Autónomas no hay quiebra posible del Estado

He tratado de demostrarte, paciente lectora y lector, que una hipotética extensión del Concierto Económico a todas las Comunidades Autónomas **no produciría la destrucción del Estado**, sino muy al contrario, **ofrecería unas ventajas claras**, aunque acompañadas también, de incomodidades operativas. Pero yo me pregunto, y te pregunto: ¿el modelo actual de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común no tiene defectos, dificultades, incomodidades e insuficiencias? Desde luego, te puedo asegurar que los tiene y que, además, son muy graves, a tenor del clamor de las críticas que recibe.

Si no te han convencido mis argumentos de que una extensión del Concierto Económico no produciría la quiebra de España, te pregunto ¿la extensión del Concierto Económico a las provincias de una Comunidad Autónoma, produciría la quiebra de ésta?

Si has contestado con un rotundo ¡NO!, mi felicitación. Y si has contestado con un “no” menos rotundo o con un débil ¡Sí!, entonces tienes que darte una vuelta por Euskadi.

Podrás comprobar con tus propios ojos que las tres provincias –o mejor dicho, los tres Territorios Históricos– que forman la Comunidad Autónoma Vasca, son las titulares de las capacidades tributarias y financieras que reconoce el Concierto Económico. El Parlamento Vasco, y por extensión el Gobierno Vasco, no tienen la capacidad de *“mantener, establecer y regular el régimen tributario”*, ni la capacidad de *“exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación”*, pues estas facultades se residencian en las instituciones competentes de los tres Territorios Históricos (Juntas Generales y/o Diputaciones Forales).

¿Ha quebrado la Comunidad Autónoma Vasca por ello? Después de treinta y tres años de funcionamiento con este modelo, la respuesta ya la sabes o la adivinas: rotundamente, **NO**. Y no ha quebrado porque, como has visto en el

supuesto teórico desarrollado en este capítulo, todas las que podríamos denominar “Cargas Generales de la Comunidad Autónoma” son cubiertas con las Aportaciones que regularmente le realizan las Diputaciones Forales, con los impuestos que recaudan. Este modelo, por tanto, es exactamente igual al que te he planteado en el ejemplo teórico anterior.

Por lo tanto, si Euskadi no ha quebrado, ni quebrará, con un modelo como el que tiene en vigor desde 1981, **¿por qué lo va a hacer el Estado, con un modelo similar en concepción?**

Espero y confío en que ahora esta duda haya desaparecido de tu cabeza.

(No sé si te habré convencido con todo lo que he escrito, pero te ruego que, en cualquier caso, pases al siguiente capítulo. Para animarte, te cantaré al oído una canción muy marchosa que acabo de oír en Youtube¹⁶⁶. Es de una artista llamada Dania Zainodin, a la que no tenía el gusto de conocer.

Pero no te asustes, no lo voy a hacer. ¡No soy tan malo como para castigarte con mi horrorosa voz! Porque, si has llegado a esta página del libro, eres un lector o lectora que merecería un monumento, por tu “resiliencia” que, como sabes, es la capacidad de una persona para sobreponerse a situaciones adversas o duras... como puede ser la lectura de esta obra.

Pero, aunque no te la voy a cantar, sí te voy a escribir la primera estrofa de esa evocadora canción. Dice textualmente:

*“Gotta keep reading
Cause this book’s gonna be
A good book,
Cause this book’s gonna be
A good, good
Book to read...”*

¡Ni mi madre hubiera escrito algo así de este libro! Te la traduzco por si no conoces suficientemente la lengua de Shakespeare. Dice así la Sra. Zainodin:

*“Tengo que seguir leyendo
porque este libro va a ser
un buen libro,
porque este libro va a ser*

*un buen, buen
libro para leer...”*

Pues nada, junto a tu monumento construiré otro para Dania Zainodin. ¡Se lo merece por decir cosas así! ¿No crees?).

12.- EL CONCIERTO ES UN PRIVILEGIO MEDIEVAL

De las seis palabras que constituyen el enunciado de este capítulo, solo las cuatro primeras son indiscutibles. Por el contrario, las dos últimas no son verdad. Dedicaré un capítulo completo, en el siguiente Título, a tratar de argumentar y convencerte de que el Concierto no es un privilegio (*¡espero conseguirlo!*) y, desde luego, nunca sería medieval. La explicación en este caso es muy sencilla y se apoya en claras referencias históricas que te ruego me permitas trasladarte.

12.1. Todo lo medieval desapareció antes de que apareciera el Concierto

La palabra “medieval” es un adjetivo que, según determina la Real Academia Española de la Lengua, califica a algo “*perteneciente o relativo a la Edad Media de la Historia*”. Pues bien, ese periodo histórico (*que quizá hayas visto identificado como “Medievo”*) en la civilización occidental, a la que me figuro pertenecerás (*si no es así, te pido disculpas, pero las referencias que te voy a facilitar serán coetáneas a otras significativas en tu país*) discurre entre los siglos V y XV después de Cristo. Convencionalmente, este periodo de más de mil años se inicia en el año 476, con la caída del Imperio Romano, y se cierra en 1492, con el descubrimiento de América (*aunque hay historiadores que la cierran en 1453, cuando cae el Imperio Bizantino, tras la conquista de Bizancio –la actual Estambul– en poder de los turcos que, tras esa conquista edifican un imperio muy expansivo que llega a perdurar hasta la I Guerra Mundial, casi cuatro siglos después*).

La Edad Media, como sabes, fue seguida de la que se conoce como “Edad Moderna” que, de nuevo convencionalmente, termina con la Revolución Francesa, de 1789, para dar paso a la “Edad Contemporánea”, en la que tú y yo felizmente nos encontramos.

Tras estas referencias históricas y teniendo en cuenta que el Concierto Económico nace, como hemos repetido decenas de veces, el 28 de febrero de 1878, ¿en qué Edad se sitúa? Obviamente ni en la Media, ni en la Moderna, sino en la Contemporánea.

Por lo tanto, los críticos del Concierto que lo califican de privilegio “medieval” cometen un error histórico más grande que la Catedral de Burgos que, esta sí, es medieval. En todo caso, deberían hablar de privilegio “contemporáneo”.

Pero esa falacia ya te he comentado que trataré de desmontarla posteriormente. El Concierto no es ningún privilegio y, desde luego, mucho menos medieval.

12.2. ¿De dónde puede venir ese error?

Pues la verdad es que yo no lo sé y tendríamos que preguntárselo a los que lo cometen. Por encontrar una respuesta que quizá sea aproximada, podría porvenir del hecho de que se están confundiendo los fueros vascos con el Concierto Económico.

Como conoces por la Parte Tercera de esta obra, los Fueros pervivieron durante muchos siglos hasta que una Ley de 25 de octubre de 1839 comenzó a cavar su tumba cuando manifestó en su artículo primero que *“se confirman los fueros de las provincias Vascongadas y Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía”* y terminó de cerrarse la misma y de colocarse la lápida encima con la Ley de 21 de julio de 1876 que los liquidó definitivamente, tras la Tercera Guerra Carlista. Y ello, a pesar de que ni el objetivo del pretendiente carlista era inicialmente al defensa de los Fueros (solo a última hora juró los mismos) ni todos los vascos eran carlistas, porque como sabes muy bien, hubo una corriente muy poderosa de liberales, básicamente concentrados en los grandes núcleos urbanos del País Vasco y singularmente en Bilbao, que participaron activamente en aquella contienda que fue, por lo tanto, una verdadera guerra civil.

Entiendo que, para los no conocedores de la historia, estas sutilezas pasan desapercibidas o las consideran intrascendentes. Por otro lado, quizá hayan oído que el Concierto Económico es un “residuo foral” y es posible que también conozcan de oídas, la Disposición Adicional Primera de la Constitución que, como has leído repetidas veces, *“ampara y respeta los derechos históricos de los Territorios Forales”*.

Posiblemente, la utilización de expresiones como las dos anteriores (residuo foral y derechos históricos) ha originado la confusión que me ha obligado a escribir este capítulo para salir al paso de la misma.

Quizá si las personas que cometen estos errores se leyeran la Constitución Española y llegaran hasta su Disposición Derogatoria, podrían comprobar que en el apartado 2 de la misma se señala algo que considero relevante en

relación con la cuestión que venimos comentando en este capítulo: *“en tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876”*.

Por lo tanto, relacionando esa Disposición Derogatoria con la citada Disposición Adicional Primera de la Constitución es obvio que, aunque los Conciertos tienen un origen que se remonta a cien años antes al de la promulgación de la Carta Magna española, los derechos históricos que reconoce, aunque tuvieran un remoto origen medieval, desde un punto de vista formal tienen pleno valor constitucional, en el ordenamiento jurídico español. De haber sido alguna vez “privilegios medievales” dejarían de serlo automáticamente, siempre bajo un punto de vista formal, desde el momento en el que fueron bendecidos y ratificados con la Constitución Española que los “ampara y respeta”.

Espero que con todo lo anterior te haya quedado absolutamente claro estimada lectora o lector que el Concierto no es un privilegio medieval. Por de pronto hemos clarificado que no proviene de la remota época de la Edad Media sino que su origen se sitúa en la época contemporánea y que además tiene, en estos momentos un refrendo formal, en el constitucional que he citado y en el estatutario que también conoces, como no lo ha tenido nunca en su historia.

Entiendo que ya lo tendrás claro y con ello podamos pasar a desmontar en el capítulo siguiente, otro de los errores que persigue al Concierto, en este caso de más calado que el que acabamos de comentar.

13.- LA METODOLOGÍA DE CUPO ORIGINA UNA FINANCIACIÓN ENCUBIERTA PARA EL PAÍS VASCO

La verdad es que cuando traté de sistematizar el conjunto de calumnias, errores, ataques políticos y críticas técnicas sobre el Concierto Económico tuve bastantes dudas sobre dónde colocar la que ahora vas a leer. Porque podía considerarse como un error o también como una crítica técnica desenfocada. Al final, preferí incluirlo entre los errores y por eso la voy a comentar aquí.

13.1. Un artículo académico que refleja claramente esta imputación

En el número 142, de 2012, de la revista “*Crónica Tributaria*” un miembro de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, Don Javier Vicente Matilla, publicaba un artículo muy interesante de cuyas conclusiones extraigo las siguientes afirmaciones que, según verás, responden totalmente al error que voy a comentar a continuación en este capítulo.

“1ª) El régimen foral es un régimen subvencionado por el Estado o lo que es lo mismo, por el resto de Comunidades Autónomas de régimen común”.

“7ª) Entendemos que esa transferencia de fondos pagados por contribuyentes de otras Comunidades Autónomas al País Vasco provoca un trato fiscal realmente privilegiado”.

La conclusión principal que saca de todo ello, es que “*el resto de Comunidades Autónomas han financiado con 1.800 millones de euros al País Vasco*”¹⁶⁷. Esa cifra la relaciona con el año 2007.

Además, entre otras conclusiones de ese mismo trabajo el Sr. Matilla señala también una que, aunque no tiene nada que ver con este capítulo, creo que puede ayudarte a evaluar la calidad de su trabajo. En la conclusión undécima se plantea este interrogante: “*¿Los contribuyentes vascos con las normas vascas pagan más o menos impuestos que con las normas del territorio común?*” Y la conclusión que saca es rotunda: “*es obvio que pagan menos*”.

Pues bien, me están dando ganas de enviarle a este señor el larguísimo capítulo 8 que has leído anteriormente para que se dé cuenta de que en el País Vasco se paga más que en otras Comunidades Autónomas y, en concreto, más

que en Madrid, que es donde probablemente resida el autor del artículo que venimos comentando.

(O quizá sería mejor invitarle a que venga a vivir solamente un año al País Vasco y que compare los impuestos que paga aquí con los que pagaría de haber residido ese mismo año en Madrid).

En cualquier caso, y volviendo a lo que estamos analizando, en este artículo, hay una manifestación clara de que el País Vasco está siendo subvencionado por flujos aportados por otras Comunidades Autónomas, como consecuencia de la metodología del Cupo (que el Sr. Matilla relaciona fundamentalmente con los ajustes en la recaudación del IVA) que comentaremos más adelante en esta misma Parte Octava.

Pero independientemente de lo anterior que analizaremos oportunamente, creo que hay que clarificar este tema, porque para valorar procesos de subvención en una u otra dirección hay que ver el panorama completo. Y mi tesis es clara: Euskadi paga más al Estado de lo que recibe del mismo.

13.2. Un informe que resulta esclarecedor

Por encima de los detalles concretos que te he facilitado en páginas anteriores, todo este flujo de recursos entre el Estado y Euskadi, queda reflejado en el interesante y esclarecedor **informe que publica periódicamente, el Instituto Vasco de Estadística-EUSTAT titulado “Cuentas Económicas de las Administraciones Públicas”**.

Todos los años se hace un interesante análisis que, por cierto, suele pasar muy desapercibido *(porque se publica en verano o porque no existe interés en enterarse de su contenido)* pero que refleja con precisión el resultado de las relaciones entre Euskadi y la Administración Central en términos de cobros y pagos realizados por cada una de ellas.

Este informe del EUSTAT se prepara en términos de contabilidad nacional, SEC-2010, por lo que tiene una certificación total de calidad estadística. El informe del EUSTAT analiza dentro de las competencias económicas de las administraciones públicas las que no están asumidas por la Comunidad Autónoma de Euskadi (o por las administraciones vascas). En definitiva, las competencias del Estado. Las mismas son ejecutadas por dos entes diferentes:

1º) La Administración del Estado Territorializada. Esta entidad ejerce todas las competencias no transferidas menos las del Sistema Nacional de la Seguridad Social. Esas competencias pueden ser de titularidad estatal o del País Vasco, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, pero que aún no han sido transferidas al mismo. Tal y como señala el informe enviado por el Gobierno Vasco al Parlamento Vasco el 15 de septiembre de 2015, todavía hay nada menos que 24 competencias diferentes pendientes de transferir desde la Administración Central a la Vasca¹⁶⁸.

Los **Recursos** (es decir, sus ingresos) de la Administración del Estado Territorializada son, principalmente, los pagos anuales de Cupo que realizan las administraciones vascas (hay otros recursos de mucha menor importancia, como los impuestos y derechos sobre importaciones y otros impuestos de la producción recaudados por el Estado, por ser de su competencia, que se territorializan). Sus **Empleos** son los gastos que efectúa realmente la Administración del Estado en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

2º) Seguridad Social Territorializada. Esta entidad ejerce las competencias del Sistema de la Seguridad Social en Euskadi. En este caso, sus Recursos son las cotizaciones sociales de las empresas o centros de trabajo y de las personas que trabajan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Vasca. Sus Empleos son las prestaciones que paga la Seguridad Social a los residentes de Euskadi.

Esta separación de los entes que ejecutan en territorio vasco competencias del Estado es muy importante, porque tienes que tener en cuenta que así como en el caso de la primera de ellas (la realizada por la Administración del Estado Territorializada) esas competencias son pagadas por Euskadi con su Cupo aunque, como te he explicado muchas veces no se realicen en la Comunidad Autónoma, en el segundo caso (los flujos que origina la Seguridad Social), **están fuera de los pagos del Cupo** porque, como has visto, estamos hablando en este caso de cotizaciones sociales que pagan empresas o trabajadores y de prestaciones que paga la Seguridad Social y, por tanto, cobradas directamente por los afiliados a la misma, como pensiones.

Sobre la base de esta importante distinción vamos a ver ahora lo que resulta.

13.3. Los resultados de los pagos por Cupo al Estado y los gastos de este en territorio vasco

En el informe que se ha publicado el 31 de julio de 2015, referido al ejercicio de 2013, se recoge el resultado de los últimos catorce años, es decir, el periodo comprendido entre los años 2000 a 2013, que es especialmente interesante porque refleja la situación de ocho años de expansión económica (del 2000 al 2007) y los seis primeros años de la crisis¹⁶⁹.

Pues bien, **en los ocho años de expansión económica, del 2000 al 2007, la Administración General del Estado tuvo un superávit en sus relaciones financieras con Euskadi de 10.173 millones de euros**, es decir, cobró por Cupo más de lo que gastó en Euskadi.

Además, **en los seis años posteriores, de crisis, del 2008 al 2013, tuvo un nuevo superávit de 4.853 millones de euros.**

Sumando estas dos cantidades (*espero que no me haya equivocado en la suma que he realizado*) **en los catorce años** que comprende este informe del EUSTAT, **la Administración del Estado ha tenido un gran superávit en sus relaciones financieras con Euskadi por valor de 15.026 millones de euros.** No sé qué opinarás tú, pero a mí me parece que no está nada mal, desde la perspectiva estatal.

Como puedes apreciar, por tanto, el Estado está gastando mucho menos en Euskadi que lo que está recibiendo por Cupo. ¿Por qué ocurre esto? Porque ya sabes que la base de cálculo del Cupo establece que se paga el 6,24% de los gastos del Estado en las competencias que desarrolla **independientemente del lugar donde se realiza el gasto.** Y ¿qué refleja la diferencia a favor del Estado de esos 15.026 millones? Pues algo evidente: que el Estado gasta en Euskadi, en lo que son sus competencias, mucho menos de lo que le corresponde a la Comunidad Autónoma por su peso en el PIB estatal. Ese gasto mucho menor es superior a 1.000 millones de euros por año.

Pero **esas son las reglas del Concierto y las aceptamos como son**, sin quejarnos de los “privilegiados” que son los que van a la playa en su bonito y barato tren de alta velocidad (del cual el País Vasco ha pagado un 6,24% de su mega-coste, sin tener un solo kilómetro de vía en territorio vasco) y que, además, no tienen que transitar con paraguas por el interior de sus aeropuertos, como ha ocurrido durante algún tiempo en el de Bilbao.

(Perdona estas expresiones irónicas, pero es que a este autor amigo tuyo le comen los demonios cuando escucha ciertas acusaciones).

13.4. Pero, ¿no te estás olvidando de la Seguridad Social?

Cuando comento estos temas con algún amigo *(ojo, sin quejarme, porque te vuelvo a insistir en que esas son las reglas del juego y así las ha aceptado Euskadi)* si es de los entendidos en estas cosas, inmediatamente me plantea la pregunta que acabas de leer.

Pues, por si a ti te ha asaltado la misma duda, voy a tratar de aclarártela con las dos respuestas que puedes leer a continuación:

1ª) El artículo 18.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco establece que: *“En materia de Seguridad Social corresponderá al País Vasco: a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma. b) **La gestión del régimen económico de la Seguridad Social**”.*

Pese a la claridad de este reconocimiento competencial, *(te aclaro que el subrayado en negrita es mío)* no han sido realizadas ni la transferencia del régimen económico de la Seguridad Social, ni la de las facultades que reconoce ese artículo del Estatuto en esta materia, a pesar de que están a punto de cumplirse los 35 años de la aprobación del mismo.

(La razón de esta falta de transferencia de una competencia clave, es uno de los misterios estatutarios, casi equivalente al del famoso “Triángulo de las Bermudas”, porque si allí naufragan los barcos por misteriosas razones, lo mismo le ha ocurrido a la Administración vasca las repetidas veces que, por filosofía y cumplimiento estatutario, ha solicitado esta transferencia).

Pues bien, al no estar transferida esta competencia estatutaria, **Euskadi sigue en la hucha común de la Seguridad Social del Estado**. Esta facilita datos por Comunidad Autónoma, comparando los ingresos, por cotizaciones de empresas y trabajadores, con los gastos referidos a los cotizantes que viven en cada Comunidad.

(Recuerda de nuevo que esto no tiene nada que ver con el Cupo, porque son relaciones entre los clientes –empresas y trabajadores– que pagan por su

cuota, para recibir una pensión por una especie de compañía de seguros – la caja única de la Seguridad Social–. Lo que si paga Euskadi vía Cupo es el coste del aparato administrativo de la Seguridad Social, porque esta aporta si se computa como una competencia no transferida, a pesar de lo que indica el Estatuto).

2ª) Como consecuencia, se pueden conocer los superávits o déficits de Euskadi por comparación entre lo ingresado y lo pagado. De acuerdo con la información publicada por EUSTAT el 31 de julio de 2015, en su informe sobre “Cuentas Económicas de las Administraciones Públicas”, a la que antes he hecho referencia, los resultados de esos flujos en los 14 años que van del 2000 al 2013, han sido los siguientes¹⁷⁰:

- **Del 2000 al 2007 se produjo un superávit acumulado de 2.693 millones en la Seguridad Social** en territorio vasco. En otras palabras, se transfirieron a la caja única de este ente 2.693 millones de euros, por la diferencia entre las cotizaciones pagadas por empresas y trabajadores vascos y las prestaciones cobradas por sus pensionistas en Euskadi.
- **Del 2008 al 2013 se produjo un cambio de tendencia y la transferencia fue inversa, ya que la Seguridad Social pagó prestaciones por un valor superior al importe de las cotizaciones vascas. Esa diferencia acumulada en esos últimos seis años, ha sido de 7.122 millones de euros.**
- **Por lo tanto, en el periodo de 2000 a 2013 se ha producido un déficit neto en la Seguridad Social en territorio vasco de 4.429 millones de euros.** En otras palabras, los pensionistas vascos han recibido en el conjunto de esos 14 años un total de 4.429 millones de euros más por prestaciones que las cotizaciones pagadas por empresas y trabajadores vascos.

Este problema estructural de la Seguridad Social no es solo Euskadi, sino que también se ha producido en España. En los años próximos puede verse aliviado, teniendo en cuenta que lo peor de la crisis está quedando atrás (aunque es cierto que la recuperación de cotizantes está siendo lenta).

Si esto fuera así, el **déficit neto incurrido en los 14 primeros años de este siglo**, a tenor de la experiencia de los años de expansión económica del 2000 a 2007, podrá ser absorbido cuando la coyuntura económica vasca deje atrás

la crisis y el PIB vuelva a crecer. Como referencia, entre los años 2000 y 2005, el superávit medio anual de la Seguridad Social en el País Vasco fue alrededor de 408 millones de euros, con lo cual puede presumirse que, teniendo en cuenta que en 2014 se ha iniciado tímidamente la recuperación económica de la economía vasca y que la misma se ha consolidado en 2015 (un año para el que se anticipan crecimientos del PIB entre el 2,7%, según el Gobierno Vasco, y el 3,3% según análisis privados con porcentajes de crecimiento aún mayores en 2016 y una creación de puestos de trabajo, y por lo tanto de cotizantes a la Seguridad Social, de alrededor de 30.000), se puede estimar que todavía tendrán que transcurrir diez años **para que los flujos queden de nuevo equilibrados**.

13.5. Los flujos financieros totales entre Euskadi y el Estado son claramente favorables a este

Por lo tanto, con los datos de los epígrafes anteriores, ya tenemos claro cuál es el resultado financiero de las relaciones entre Euskadi y el Estado en los años que van de 2000 a 2013, ocho de expansión económica y seis de crisis.

Como hemos visto líneas más arriba, el resultado de la relación entre la Administración General del Estado y Euskadi, en ese periodo **ha sido favorable al Estado por 15.026 millones de euros**.

Y, aunque sea mezclar peras con manzanas, como te he explicado, restando ahora el déficit que se ha producido en las relaciones de la Seguridad Social en ese mismo periodo de tiempo (4.429 millones de euros), obtendremos que **el Estado más la Seguridad Social ha tenido un superávit neto conjunto en las relaciones financieras con el País Vasco y sus cotizantes (empresas y trabajadores) a lo largo de los catorce primeros años del siglo XXI, por un importe de 10.597 millones de euros**.

Con todo lo anterior te habrá quedado absolutamente claro que la metodología de Cupo no origina una financiación encubierta para el País Vasco, sino que lo que origina es claramente una diferencia a favor del Estado por un valor de 15.026 millones de euros *(no te preocupes porque analizaremos posteriormente las cuestiones relativas al ajuste del IVA)*.

Incluso deduciendo de esa cantidad, que es el resultado de la diferencia de los pagos de Euskadi por Cupo y el costo de los servicios prestados por el Estado

en territorio vasco, una cantidad de naturaleza financiera totalmente diferente, la de las relaciones entre las cotizaciones pagadas por empresas y trabajadores del País Vasco y las prestaciones recibidas por los pensionistas vascos de la Seguridad Social, seguiría resultando un neto favorable al Estado por valor de 10.597 millones de euros en los catorce primeros años de este siglo.

Con la referencia a esa cantidad creo que podemos dar por concluido el análisis de este capítulo que confió en que te haya resultado interesante.

14.- ¿QUÉ OPINAS DE LOS CUATRO ERRORES SOBRE EL CONCIERTO ECONÓMICO?

Una vez explicada su naturaleza y refutado su contenido, te resumo a manera de recordatorio los cuatro “errores” en los que, interesadamente o no, incurren los críticos del Concierto. Son los siguientes:

- El Concierto existe por exigencia nacionalista. Creo que te habrá quedado claro que no es así.
- España quebraría si se extendiese el Concierto Económico a todas las Comunidades Autónomas. Ya has visto que no solamente resulta imposible, sino que además podría ser incluso beneficioso desde determinados puntos de vista.
- El Concierto es un privilegio medieval. Seguro que te habrás convencido de que no tiene ningún sentido.
- La metodología de Cupo crea una financiación encubierta para el País Vasco. Ya has podido comprobar que, muy al contrario, lo que origina es un pago al Estado muy superior a los servicios que se reciben de él.

Espero que el análisis que he hecho de estos cuatro errores te haya convencido. Con esa esperanza creo que estamos ahora en condiciones de pasar al Título siguiente en el que vamos a analizar cuestiones muy serias y fundamentales, pues nos vamos a centrar en los ocho ataques políticos que he identificado en relación con el Concierto vasco, alguno de los cuales, como verás, es especialmente virulento.

