



II.

*CAMBIOS EN EL
ESCENARIO
ESPAÑOL QUE
PUEDEN
AFECTAR AL
CONCIERTO*

II. CAMBIOS EN EL ESCENARIO ESPAÑOL QUE PUEDEN AFECTAR AL CONCIERTO

Tras el análisis que has podido leer sobre el escenario autonómico vasco, que espero te haya interesado, ahora nos vamos a trasladar al español para analizar en este Título los cambios que puedan afectar al Concierto. Se trata, por lo tanto, de una cuestión importante que espero te pueda interesar.

Para desarrollar la misma, voy a profundizar en seis temas diferentes que corresponden a idéntico número de capítulos. Son los siguientes:

- 3.- La pesada carga de la deuda pública: Una amenaza para el futuro.
- 4.- El Concierto ante la futura reforma del modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.
- 5.- El Concierto Económico ante una futura reforma fiscal en el Estado.
- 6.- El Concierto ante una configuración política diferente a la de la Transición española.
- 7.- El Concierto Económico ante una hipotética España federal.
- 8.- El Concierto Económico a la luz de las nuevas orientaciones del Tribunal Constitucional.

Como ves, se trata de temas muy interesantes aunque algunos todavía están en mantillas, por lo que simplemente te voy a poder hacer un planteamiento muy general.

Como te he apuntado al inicio de esta Parte Décima, la misma trataré de completarla (*si las lesiones me respetan*) en la web que he creado a estos efectos o cuyo nombre ya conoces: www.elconciertoeconomico.com.

Si te parece, vamos a leer el primero de estos capítulos que está centrado en el tema de la Deuda Pública.

3.- LA PESADA CARGA DE LA DEUDA PÚBLICA: UNA AMENAZA PARA EL FUTURO

Te voy a hacer una introducción a un tema que es, por su cuantía, muy importante y que puede afectar a los equilibrios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, no en este momento, sino en el futuro, en función de la situación financiera. Me estoy refiriendo a la Deuda Pública.

¿Por qué es importante este tema para Euskadi? Porque, de acuerdo con el artículo 52.3 c) del Concerto de 2002, tendrán el carácter de cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma *“los intereses y cuotas de amortización de las deudas del Estado en la forma que determine la ley de Cupo”*.

¿Qué quiere decir esto? Lo sabes perfectamente: el País Vasco tiene que contribuir al sostenimiento de las cargas generales del Estado con el 6,24% de la misma. En otras palabras, tiene que pagar los intereses de la deuda del Estado y las cuotas de amortización que el Estado vaya liquidando anualmente sobre las deudas que tenga contraídas.

Sentado lo anterior, te estarás preguntando sin duda de cuánto dinero estamos hablando. Pues bien, para que tengas simplemente un primer apunte con los últimos datos del Boletín Estadístico del Banco de España referidos a junio 2015, la deuda de la Administración Central era de 917.955 millones de euros. Si multiplicas eso por el 6,24% que habrá que pagar, como consecuencia de que esta deuda tiene el carácter de carga general del Estado, obtendremos una cifra de 57.280 millones de euros. A esto se añadirá la propia amortización de la deuda del País Vasco para financiar su Presupuesto que, según ese mismo informe y referido a la misma magnitud de Deuda según Protocolo de Déficit Excesivo, alcanzaba los 9.903 millones de euros.

Por lo tanto, en un supuesto hipotético en el que hubiera que hacer frente a la totalidad de estos dos capítulos de deuda pública, estatal y autonómica, el País Vasco tendría una carga pendiente de pago que ascendería a 67.183 millones de euros.

Obviamente, a pesar de lo que te he indicado en el párrafo anterior, la deuda emitida no vence toda ella en un día. De hecho, la deuda del Estado tiene un perfil de vencimientos que llega desde el año 2015 hasta el año 2064. Dentro de estos vencimientos, en el año 2015 los vencimientos a los que habría que

hacer frente superan de largo a los 350.000 millones de euros, porque parte de las emisiones de deuda del Estado son a corto plazo.

Por ello, en el caso en el que el Estado no consiguiera financiación y se viera obligado a cancelar esas deudas de la forma que fuera (la verdad es que no se me ocurre un sistema para poder obtener una cantidad tan elevada), el País Vasco tendría que hacer frente a una cifra monstruosa que le situaría, como ocurriría con el Estado, al borde la quiebra.

Claramente esa situación no se va a producir pero si es importante que tengas en la cabeza que esta deuda, independientemente de sus periódicos vencimientos, en algún momento habrá que pagarla. Y como la única forma que existe para pagar la deuda pública por parte de una institución es sobre la base de que sus ingresos aumenten, la única forma de liquidar estos pasivos es mantener un nivel consistente y a ser posible creciente del nivel de recaudación.

Ya sabes que esto solamente se puede conseguir por dos formas, una discutible y otra absolutamente cierta. La primera de las fórmulas es aumentar la presión fiscal. La califico de discutible porque no siempre el aumento de la presión fiscal nominal produce un aumento de recaudación, porque si es muy elevado puede producir una caída de la actividad económica y un aumento del fraude fiscal (por cierto, como se ha visto en España a partir del 2007) y con ello se originaría, en lugar de un crecimiento de los ingresos impositivos una disminución de los mismos.

La forma más efectiva de aumentar la recaudación es mejorar la actividad económica, es decir, que el PIB crezca y que ese crecimiento esté adecuadamente controlado para que se traduzca en ingresos impositivos, lo cual quiere decir que para que ese positivo fenómeno ocurra es necesario controlar estrictamente el fraude y la elusión fiscal.

Espero que con todo lo anterior tengas ya una primera visión de lo que puede suponer esta pesada carga de la deuda pública de cara al futuro.

4.- EL CONCIERTO ANTE LA FUTURA REFORMA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

ADVERTENCIA PREVIA: como recordarás, este tema lo hemos analizado en la Parte Séptima y específicamente en el Título II de la misma, donde tienes una información más actualizada que la que figura en este capítulo, por lo que te remito a la misma.

Aunque nuestro modelo de financiación sea diferente y diferenciado, **se debe seguir con suma atención, desde el País Vasco, el debate que se está iniciando y se prolongará durante algún tiempo sobre el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común**, pues afectará a la futura negociación de la Ley Quinquenal de Cupo 2012-2016, indirectamente (*como consecuencia de las previsibles críticas interesadas sobre el Cupo que abona el País Vasco al Estado*), sobre todo en lo que se refiere a una redefinición de la metodología de cálculo del Cupo.

Esta decisiva Ley, que debe sustituir a la que se aprobó el 25 de octubre de 2007, está hoy en el “congelador” y, desde la perspectiva del País Vasco y del propio Estado, no debería salir de él, por el momento, porque aunque haga en él mucho frío, más hace fuera, dada la creciente tensión que se observa entre las Comunidades Autónomas en relación con el modelo de financiación de todas ellas.

4.1. El actual sistema de financiación de Comunidades Autónomas de régimen común

Este sistema fue aprobado, tras un complejo proceso de negociación, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (éste es el organismo de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para materias de esta naturaleza y fue creado por la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas-LOFCA que entró en vigor unos meses antes de que termináramos la negociación del Concierto Económico, en 1980), en julio de 2009. El 18 de diciembre de ese año se aprobó la Ley 22/2009, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y ese mismo día se aprobó una Ley de más rango formal, la Ley Orgánica 3/2009 que modificó la famosa Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas que, como ves, se aprobó tres meses y ocho días

antes de que llegáramos al acuerdo final sobre el Concierto Económico. Recordarás que, en otro capítulo anterior, te he contado los pormenores de aprobación de esta ley y de las tensiones que rodearon a este proceso legislativo.

Como señala acertadamente el informe presentado por BBVA Research, titulado *“El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010”*, *“tanto el acuerdo de financiación, como la nueva Ley que lo desarrolla y le da forma legal, son documentos de difícil lectura. En ellos se dibuja un sistema complejo que mantiene elementos importantes de su antecesor, pero introduce también novedades de calado que no siempre funciona como podría parecer a primera vista”*⁶.

Además de esto, en este estudio se hace una afirmación sorprendente y es que *“ninguno de los textos citados ha ido acompañado de estimaciones oficiales de los resultados del nuevo sistema, lo que se ha traducido en una considerable incertidumbre sobre las implicaciones financieras de la norma”*.

Añado yo por mi cuenta, y confío en que estés de acuerdo, que es sorprendente observar la cantidad de críticas que recibe un modelo transparente, como es el del Concierto Económico, y en menor medida el Convenio navarro, cuando el sistema que rige la financiación de las quince Comunidades Autónomas de régimen común tiene tantas imperfecciones y es tan oscurantista.

Con la introducción de este nuevo sistema en el año 2009 se culminó el proceso de cambios en los modelos de financiación de las Comunidades Autónomas no forales que se habían seguido desde la LOFCA citada anteriormente.

Como se señala en el estudio de BBVA Research *“en una primera etapa, su objetivo primordial fue el de garantizar la continuidad del funcionamiento de los principales servicios públicos, durante un proceso de traspaso de competencias a los Gobiernos regionales que se produjo a ritmos muy diferentes en distintos territorios”*⁶.

En la etapa posterior, como señala el estudio que venimos siguiendo, *“se introducen en el sistema métodos en principio más objetivos de determinación*

de las necesidades regionales de gasto, con el fin de garantizar la igualdad en la capacidad de prestación de servicios de las distintas administraciones”.

Y, termina diciendo este interesante informe que *“los sucesivos acuerdos de financiación adoptados, desde 1986 hasta la fecha, han mantenido en líneas generales una misma estructura. En primer lugar, todos ellos han especificado una fórmula de “necesidades de gasto” que intenta aproximar los recursos que se necesitarían para prestar en cada territorio el paquete estándar de servicios públicos de titularidad autonómica, en función de sus características demográficas y geográficas”.*

Como ves, la cosa no está muy clara, para cualquier profano, y menos clara aún si se sabe que esta fórmula ha quedado desnaturalizada, por el hecho de que se ha producido la inclusión en los sucesivos acuerdos de numerosas cláusulas de excepción referidos a cada una de las Comunidades Autónomas, lo cual ha traído como consecuencia que la distribución final de los recursos anuales se pareciera muy poco a lo que exigía la fórmula legal aprobada.

De hecho, como señala el estudio al que venimos haciendo referencia, y esto es extremadamente significativo por las críticas que a veces reciben el Cupo vasco y la aportación navarra, *“la asignación inicial de cada nuevo sistema **ha sido fruto de un acuerdo político entre las administraciones implicadas, que siempre se ha negociado bajo una fuerte restricción de statu quo que garantizaba a cada Comunidad al menos los recursos que venía percibiendo hasta ese momento, bajo el sistema anterior”.***

Como consecuencia de todo lo anterior, todas esas negociaciones políticas se han centrado, fundamentalmente y como es lógico, en precisar cuánto dinero adicional aportaría el Estado a las Comunidades Autónomas y cómo se repartiría esta cantidad, en vez de centrarse en definir mejor la lógica de la fórmula teórica de reparto.

4.2. Novedades del sistema de financiación aprobado en 2009

La nueva Ley aprobada en diciembre de 2009 introduce algunas novedades significativas que voy a resumir, a continuación, con brevedad. Son las siguientes:

- a) Lo primero que esta Ley supuso fue un incremento significativo en el volumen de recursos que iban a obtener las Comunidades Autónomas por las cesiones de distintos impuestos por parte del Estado.
- b) El acuerdo de diciembre de 2009 también supuso un aumento significativo del volumen total de recursos del sistema de financiación de Comunidades Autónomas que se estimó que podría representar 11.000 millones de euros más (*aunque posteriormente llegó el Tío Paco con la rebaja, léase la crisis económica, y se encargó de rebajar mucho esta cifra aparentemente exponencial*).
- c) La nueva Ley crea tres nuevos Fondos para canalizar las transferencias estatales (*aunque éstas habían perdido importancia, por el aumento de las cesiones tributarias citadas en el apartado a)* hacia las Comunidades Autónomas, con el objetivo de redistribuir los ingresos tributarios entre ellas.

Este es un punto especialmente importante de la Ley y en el que no me voy a extender, para no complicar más esta ya larga y compleja explicación. Creo que bastará con que conozcas que, además del llamado Fondo de Suficiencia que existía en el modelo anterior, se crea el llamado Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (que consiste en una especie de bolsa que se alimenta con el 75% de los ingresos tributarios teóricos de las Comunidades Autónomas y con una aportación del Estado, recursos que se reparten entre las autonomías, en proporción a sus necesidades estimadas de gasto).

- d) Además de estos dos Fondos, se crean dos Fondos de Convergencia Autonómica, el llamado Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad.

4.3. Un modelo poco válido

Como señala el estudio de BBVA Research al que venimos haciendo referencia, aunque la nueva Ley de 2009 introdujo mejoras significativas en algunos aspectos en el modelo de financiación anterior que provenía del 2002, como fue la creación del Fondo de Garantía, existieron graves problemas con el reparto de las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas, dado que todas ellas aceptaron una cláusula de “*statu quo*”, en el sentido de

que ninguna de ellas podría salir perjudicada por la aplicación del nuevo modelo⁶.

A esto habría que añadir otra serie de problemas que hacen, en opinión del BBVA Research que *“el balance global de la reforma de 2009 no sea en absoluto positivo”*.

Las críticas se sitúan en el hecho de que *“el sistema es bastante más complejo y opaco que su antecesor del 2002, introduce un mecanismo de nivelación parcial de dudoso encaje constitucional y tampoco resuelve satisfactoriamente el déficit de responsabilidad fiscal que ha caracterizado a todos los modelos de financiación de Comunidades Autónomas anteriores”*.

Por lo tanto, la comparación con el sistema incorporado al Concierto con la metodología de cálculo del Cupo, no puede ser más desfavorable para el modelo todavía vigente de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Y ello, como opinión personal, porque el modelo vasco, y también el navarro, parten de la premisa de que la responsabilidad fiscal de la Comunidad Autónoma es del 100% (en otras palabras, el riesgo lo corre el País Vasco y Navarra) y además el modelo de Cupo es absolutamente transparente, en cuanto a los principios en los que se sustenta, como habrás tenido ocasión de comprobar cuando has resuelto, estoy seguro de que muy satisfactoriamente, el problema del cálculo del Cupo que exponía en el inicio de esta obra.

4.4. Un modelo caducado

El actual modelo de financiación de las Comunidades Autónomas se fijó en el año 2009, por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y estaba pensado para ser revisado a finales de 2013, pero hasta el momento no se ha hecho.

Por lo tanto, como en el caso del Cupo (*digo esto, para que no se escandalice nadie ante la situación vasca, aunque en este caso estamos hablando de un retraso de más de dos años*) la financiación autonómica en 2014 se está basando en un modelo no renovado desde 2009 y además tremendamente criticado por las Comunidades Autónomas que reciben los recursos del mismo.

Esas críticas se refieren a dos factores fundamentales: en primer lugar, el volumen de financiación de cada Comunidad Autónoma, procedente del

Estado, un campo en el que se produce una unanimidad absoluta, es decir, que todas ellas se quejan de la cantidad de dinero que les cede el Estado y aspiran a más. El segundo ramillete de críticas, también generalizadas se centra en que el modelo de reparto es injusto y que les perjudica. Sorprendentemente, también en este segundo caso, todas las Comunidades se consideran perjudicadas.

4.5. Fecha para el cambio de modelo

Resolver este problema no es fácil, sino más bien absolutamente lo contrario y, por ello, los ánimos están muy encendidos.

El Gobierno español está intentando ganar tiempo. En la reunión que celebró el 18 de diciembre de 2013 el Consejo de Política Fiscal y Financiera, ante las demandas existentes de fijación de una fecha concreta, en la cual el nuevo sistema de financiación estuviera ya listo, el Gobierno consiguió salvar la papeleta, con la propuesta del Ministro de Hacienda, que es quien preside ese Consejo, de crear dos equipos técnicos. El primero evaluará cómo ha funcionado el modelo de financiación en vigor y cómo mejorarlo con una nueva propuesta. El segundo estudiará geográficamente los beneficios fiscales en los distintos gobiernos regionales.

Obviamente, las posibilidades de llegar a acuerdos en este ámbito y en este momento son remotas, dados los intereses contrapuestos entre unas y otras Comunidades Autónomas y la oposición también de intereses entre éstas y el propio Gobierno del Estado.

En cualquier caso, existe una promesa (*que, obviamente, como tantas otras, puede ser incumplida*) del Presidente del Gobierno español que se ha comprometido, además de hablar con todos los líderes regionales sobre el modelo de financiación, a tener el mismo listo en la segunda mitad del año 2014.

Como han señalado distintos medios de comunicación *“la nueva financiación autonómica es el reto clave para el Gobierno en el año 2014”*⁷.

4.6. El órgano competente para decidir este tema

En teoría, de acuerdo con lo que establece la LOFCA, el órgano competente para decidir este tema sería el citado Consejo de Política Fiscal y Financiera. Pero, como acabo de apuntar, las posibilidades de que se llegue a un acuerdo en este foro son, en estos momentos, remotas.

Por ésta razón, se comentó la propuesta, de que para poder establecer un modelo durable y creíble debería producirse un acuerdo, fuera de dicho Consejo, entre los dos grandes partidos estatales (PP y PSOE) para, de alguna forma, “imponer” la solución a todas las rebeldes Comunidades Autónomas.

La posibilidad de que se llegue a un acuerdo entre los dos partidos con mayor representación en el Congreso de los Diputados es también, en estos momentos, remota.

4.7. Los cambios a introducir en el criterio de reparto

Como hemos comentado en uno de los puntos anteriores, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que existe en España desde hace 30 años, no es un sistema transparente y está sujeto a multitud de condicionamientos estrictamente políticos.

Por ésta razón, es muy difícil conocer de antemano cuáles van a ser los resultados a los que finalmente se llegue en el debate que se está iniciando en estos momentos.

Para tratar de prefigurar los mismos, te voy a comentar los resultados de un Seminario, titulado “*Debate sobre el Estado Autonómico*” que organizó en Altea, el 2 de octubre de 2013, la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung (cuyas siglas, por cierto, coinciden con KAS, una famosa alternativa política, de los años duros del terrorismo, que sin duda te sonará... o, si no te suena, al menos seguro que te sonará a una rica bebida gaseosa que quizá hayas probado en algún momento de tu vida). En ese encuentro estuvo presente el Secretario de Estado de Administraciones Públicas, Antonio Beteta que, lo que son las casualidades de la vida, fue uno de los cuatro firmantes del Acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo que dio origen al Concierto Económico vasco del año 2002⁸.

Si hacemos caso a la información que publicó el diario El País, unos días después, sobre los resultados de este interesante seminario, *“el melón de la financiación autonómica ya amarga y el Gobierno ni siquiera lo ha abierto”*⁹.

La conclusión de los expertos reunidos allí se centró, como titula El País en alcanzar una situación de **“solidaridad sólo en lo esencial”**. Como declaraba Alain Cuenca, un investigador de Funcas que participó en este Seminario, *“es conveniente limitar la solidaridad, porque si no los incentivos se invierten y se preferiría un gobierno pobre que obtenga más recursos”*.

Ahora añadido, por mi lado, que es curioso que se critique tanto al Cupo, cuando precisamente las instituciones vascas soportan el riesgo de recaudación.

Por su lado, Julio López Laborda, Catedrático de la Universidad de Zaragoza, señala, en relación con este tema que *“el límite a la solidaridad debe ser lo que el Estado defina como servicios públicos fundamentales”*. Estos recursos serían la Sanidad, la Educación y los Servicios Sociales que representan alrededor del 5% del gasto de las Comunidades Autónomas.

La propuesta que hicieron bastantes de los expertos presentes allí sería la de definir unos servicios esenciales básicos y garantizar que todas las Comunidades Autónomas reciban los recursos necesarios para financiarlos, realizando el reparto por la población ajustada, es decir, teniendo en cuenta el número de habitantes, el envejecimiento de la población, el número de escolares, etc.

En cualquier caso, como de lo que se trata es de repartir, tomando la referencia de la última cifra del modelo todavía vigente, una cantidad de nada menos que de 90.000 millones de euros, es obvio que las tensiones para el reparto de esta mega-subservención hayan crecido exponencialmente.

El problema que planteará el reparto es que, como consecuencia de la crisis y de las limitaciones en el endeudamiento exigidas por la Comisión Europea, las posibilidades de repartir más maná a todas las Comunidades Autónomas se va a limitar extraordinariamente porque, parte de los recursos que se obtengan con el aumento de la presión fiscal que se ha producido tras la última reforma fiscal, se van a ir en forma de pagos en pensiones, prestaciones por desempleo e intereses de la deuda pública que se lleva en estos momentos nada menos que 200.000 millones de euros, el 20% del PIB español.

Finalmente, otro de los temas que se pusieron sobre la mesa en este Seminario organizado por la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung es si tiene que aumentar la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas que, por cierto, es máxima y exactamente igual a la del Estado en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca y de la Comunidad Foral de Navarra.

Los expertos reunidos se quejaban de que las Comunidades Autónomas no ejercían la autonomía fiscal que tienen (en los impuestos que ya les ha cedido el Estado). Y señalaban que, para conseguirlo *“primero el gobierno central tiene que establecer una reputación de dureza y convencer a las regiones de que no les va a sacar las castañas del fuego, sino seguirán haciendo como hasta ahora, gastar más de la cuenta y luego pedir más dinero a Madrid, en vez de subir impuestos”*.

Esta frase es muy importante para nosotros porque el País Vasco o Navarra no pueden llamar al Estado para que les saque las castañas del fuego, ya que ambas Comunidades Autónomas, de régimen foral, corren con el 100% del riesgo y, si no tienen recursos, tendrán que aumentar los impuestos o emitir más deuda (lo cual está limitado, en estos momentos, por las exigencias de la Comisión Europea al Estado español) o disminuir el nivel de los servicios públicos, situación que estamos viviendo en estos momentos en el País Vasco, como conocerás si vives en él.

4.8. ¿Se aplicará el Principio de Ordinalidad?

En el Seminario citado en el punto anterior, uno de los temas que analizaron es la posibilidad de aplicar en el modelo de financiación futuro de las Comunidades Autónomas de régimen común, el Principio que aplica el modelo federal alemán para la financiación de los *“Länder”*, que se conoce con el nombre de *“ordinalidad”*. En virtud de este principio, las regiones alemanas mantienen el mismo puesto en la clasificación de riqueza per cápita, antes y después de que se produzca el reparto de los fondos federales, lo cual no ocurre en el Estado español. Esta es una de las razones por las que Catalunya pone el grito en el cielo, pues ocupando uno de los primeros lugares entre las quince Comunidades Autónomas de régimen común en esfuerzo fiscal, sin embargo, en capacidad de gasto baja muchísimos puestos en el ranking.

El establecimiento del Principio de Ordinalidad en España está siendo exigido por las Comunidades más ricas (básicamente por Catalunya y por Madrid) que

proclaman, como señalaba la noticia de El País que he citado anteriormente, que se debe *“limitar la solidaridad hasta garantizar los servicios esenciales y evitar que las Comunidades más pobres tengan más dinero por persona que ellas, tras el reparto del Fondo Común”*.

Los expertos reunidos en el Seminario de la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung consideran que este Principio se establecerá en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, antes o después.

4.9. ¿Habrán modelos a la carta? El “Factor Catalunya”

Uno de los elementos de mayor tensión en el debate que está encima de la mesa es la enorme preocupación que existe entre las Comunidades Autónomas de régimen común regidas por el Partido Popular (léase la Comunidad de Madrid, la Comunidad Valenciana, Baleares, Extremadura, Castilla-León, etc.) por evitar que el Gobierno de Mariano Rajoy utilice una táctica de “pasteleo” y, al final, para contentar a Catalunya, que reclama insistentemente lo que denomina “pacto fiscal” (es decir, un modelo similar al Concierto Económico vasco) decida no conceder ese “pacto fiscal”, lo cual ha proclamado Mariano Rajoy repetidas veces, pero sí aumentarle sustancialmente la financiación, mediante el establecimiento del Principio de Ordinalidad que hemos citado anteriormente, o por la vía de cualquier otra fórmula, por debajo de la mesa.

Este, sin duda, será uno de los elementos claves de tensión de los que vamos a ser testigos tú y yo en los próximos meses. Por lo tanto, cuando leas noticias sobre el tema, acuérdate de esta especie de profecía que te hago.

4.10. ¿Cómo se solucionarán las tensiones del nuevo sistema de financiación?

Como he apuntado en anteriores ocasiones, se solucionaban de una forma muy fácil: se ponía más dinero sobre la mesa, garantizando a todas y cada una de las Comunidades Autónomas que, con el nuevo sistema que se iba a implantar, iban a recibir, como mínimo, la misma cantidad que obtenían por el sistema anterior.

Esto es lo que se hizo en 2009, cuando se prometió lo que acabo de indicar a todas las Comunidades Autónomas y además se les dijo que el modelo estaría reforzado por los 11.000 millones de euros que antes he citado... aunque luego las cifras se redujeron drásticamente, lo cual perjudicó fundamentalmente a Catalunya y a Madrid, es decir, las dos regiones más ricas.

Bueno, paciente lector o lectora, espero no haberte aburrido mucho con esta descripción de lo que es el modelo previsible de financiación de las Comunidades Autónomas. Es necesario que lo conozcas porque, como desgraciadamente creo que vamos a comprobar en los próximos meses, este proceso de financiación va a tener, como apuntaba en uno de los puntos anteriores, consecuencias colaterales negativas para el Concierto Económico.

Estas presumiblemente se referirán y condicionarán, muy especialmente, el proceso de negociación y de pacto del contenido de una nueva Ley Quinquenal de Cupo y, sobre todo, se traducirán, casi con seguridad, en un clarísimo aumento de presión para aumentar el Cupo de la Comunidad Autónoma Vasca. Esto ya se ha visto, como he apuntado en otro punto anterior, con la cifra que incorporó el Estado a los Presupuestos Generales del año 2014, que ha tenido un aumento próximo al 100%, en relación con la del año 2013, política repetida en los Presupuestos Generales de 2015 y 2016. En la misma línea han sido ilustrativos los momentos de tensión que han vivido el Concierto y el Cupo a lo largo de 2015, a los cuales hemos dedicado capítulos específicos en la Parte Octava.

5.- EL CONCIERTO ECONÓMICO ANTE UNA FUTURA REFORMA FISCAL EN EL ESTADO

El Concierto Económico de 2002, dentro de los Principios Generales que define el artículo 2 del mismo, acepta que el sistema tributario que establezcan los Territorios Históricos tendrá que atender a la estructura general impositiva del Estado, de acuerdo con lo que establece el artículo 2.2º, un principio al que se añade el tercero, por el cual, el sistema tributario vasco tiene que respetar la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado, de acuerdo con las normas del Concierto Económico.

Dentro del capítulo de armonización fiscal, el artículo 3 del citado Concierto establece que en la elaboración de la normativa tributaria por los Territorios Históricos vascos estos se deben adecuar a la Ley general tributaria, en cuanto a terminología y conceptos, sin perjuicio de las peculiaridades establecidas en el propio Concierto, y además deben mantener una presión fiscal efectiva, global, equivalente a la existente en el resto del Estado.

¿Qué quiere decir esto? Que cualquier modificación profunda en el sistema tributario español debe ser seguida por parte del País Vasco, salvo en aquellos ámbitos específicos en los que tenga reconocida la capacidad de autonomía normativa.

Por esta razón, cuando, el 5 de julio de 2013, el Gobierno español tomó la decisión de crear una Comisión de expertos presidida por el catedrático Manuel Lagares e integrada por otros ocho expertos más, hubo que prestar una especial atención a lo que podía salir de aquél encargo.

Esta Comisión finalmente presentó un informe el 13 de marzo de 2014. Constaba de 440 páginas y contenía 125 propuestas de modificación en el sistema fiscal español.

Te aclaro, que estas propuestas no tenían carácter vinculante para el Gobierno aunque los expertos auguraban que lo previsible es que las tuviera muy en cuenta aunque dado que afectaban a la casi totalidad del sistema impositivo y a los impuestos con más capacidad recaudatoria y a las competencias fiscales de las propias comunidades autónomas, a los ingresos de los ayuntamientos y a las cotizaciones de la Seguridad Social, pues de todo ello trataba el llamado “Informe Lagares” se estimaba que tras su publicación se abriera un período de negociación para determinar lo que finalmente debería aprobar en su día el

Parlamento español. Se pensaba también que el Gobierno enviaría a las Cortes Generales un proyecto de reforma fiscal, que como te acabo de apuntar, podría afectar notablemente al sistema tributario vasco.

¿Qué decía el “Informe Lagares”? Ante todo, señalaba que el arrecio de ingresos públicos sobre PIB se había reducido sustancialmente en España durante la crisis situándose entre las más bajas de la Unión Europea. Esa reducción, como comentaban aquel grupo de expertos, se manifestaba sobre todo en un menor peso relativo de la imposición indirecta, aunque también la imposición directa era algo inferior a los valores medios europeos. Sin embargo señalaban que el peso relativo de las cotizaciones sociales era superior y, además, recaía sobre los empresarios en mayor medida que en otros países.

Comentaba también el citado Informe que España presentaba en 2011 el menor peso de la imposición del consumo sobre PIB de todos los países de la Unión Europea, lo que se reflejaba tanto en una menor recaudación por IVA como por impuestos especiales.

En este contexto, señalaba el citado Informe que España se caracteriza sin embargo por mantener unos tipos legales de los principales impuestos (IVA, IRPF y Sociedades) iguales o superiores a la media de la Unión Europea, pero el efecto de las exenciones, deducciones y tipos especiales más reducidos, además, probablemente, de la ocultación fiscal genera unas mermas de recaudación muy elevadas y unas fuertes distorsiones sobre la eficiencia y la equidad que en opinión de esta Comisión eran claramente perceptibles.

Apuntaba también el citado Informe que *“la reforma fiscal que propone la Comisión puede jugar un papel relevante en el proceso de ajuste de la economía en la mejora de su potencial de crecimiento a medio plazo. Para ello, se considera que la reforma debe en primer término coadyuvar al proceso de consolidación fiscal y, en segundo lugar, inducir una mejora de la competitividad de la economía, el incremento del ahorro y el aumento del empleo”*¹⁰.

Como ves, los planteamientos no podían ser más ambiciosos, tanto en cuanto al diagnóstico que te he resumido más arriba, como en lo que se refiere a las numerosísimas medidas que planteaba la citada Comisión.

Pero tras el enorme trabajo que se habían tomado aquellos nueve especialistas, la respuesta del Gobierno español fue tremendamente pobre

porque el Pleno del Congreso aprobó el 20 de noviembre de 2014 tres Proyectos de Ley (referidos al IRPF, al Impuesto de Sociedades, al IVA y a otros tributos) que fueron los que finalmente compusieron la reforma fiscal. Tuvieron el respaldo de los diputados del Partido Popular, como era de esperar, y la sorprendente, a tenor de la situación política, “satisfacción moderada” de los representantes de CiU, frente al rechazo del resto de la oposición que consideró que se trataba de una reforma “regresiva e injusta”.

Por si esto no fuera poco, en julio de 2015 se aprobaron el Real Decreto-Ley 9/2015 y el Real-Decreto 633/2015, de modificación del Reglamento del IRPF. Ambos incluían reducciones fiscales que suponían un cambio de rumbo en la reforma fiscal que entró en vigor el 1 de enero de 2015, debido a un nuevo optimismo del Gobierno sobre la evolución de los datos de la economía española en el citado año que, según declararon, había superado sus expectativas, tanto en cuanto al crecimiento del PIB como en la generación de empleo.

Con ello, el planteamiento de reforma aprobado en 2014 que estaba previsto se aplicara en dos fases (2015 y 2016) sin embargo, se decidió adelantarlo, con el objetivo prioritario de inyectar 1.500 millones de euros en la segunda parte del año vía menores retenciones en el Impuesto de la Renta.

Sin duda, te habrán sorprendido todos estos vaivenes. Si tienes en cuenta que el 20 de diciembre de 2015 se van a celebrar Elecciones Generales, creo que tendrán una respuesta clara de por qué se ha producido lo anterior. Por un lado, se encarga a un grupo de expertos una reforma ambiciosísima y, por otro lado, se hacen retoques mínimos que, solamente unos meses después, son modificados con una clara intención electoralista.

Por parte de las instituciones forales del País Vasco, la acogida de la reforma fiscal fue de claro escepticismo y en relación con las medidas adoptadas por el Gobierno español en julio de 2015 de total rechazo. Por lo tanto, acogiéndose a las capacidades de autonomía normativa que le reconoce el Concierto Económico, esas últimas medidas fiscales no se aplicarán en Euskadi.

Con esto creo que tienes una primera visión de este tema, que habrá que profundizar en el futuro, con más contenido y precisión, para lo que remito a la web que he creado con ese propósito (www.elconciertoeconomico.com).

6.- EL CONCIERTO ANTE UNA CONFIGURACIÓN POLÍTICA DIFERENTE A LA DE LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA

Con este capítulo, estimada lectora o lector, solo pretendo hacerte un apunte, pues no puedo llegar más lejos, dado que todavía, cuando estoy escribiendo esas líneas, no se han celebrado las Elecciones Generales del 20 de diciembre de 2015 y se desconoce, por lo tanto, cuál puede ser la futura configuración política, a partir de la Legislatura que se iniciará en 2016.

Es por ello que, las líneas que vienen a continuación tienen un carácter estrictamente provisional y se fundamentan en los datos de las encuestas electorales publicadas hasta finales de octubre de 2015.

De acuerdo con las mismas, parece que a nivel español se configuran tres bloques dominantes, cuyo peso ha ido variando a lo largo del año 2015.

Por un lado, se situarían los dos partidos que han dominado la escena española (junto con Unión de Centro Democrático en sus primeros compases) desde la aprobación de la Constitución Española en 1978. Me estoy refiriendo, como sabes, al Partido Popular y al Partido Socialista Obrero Español. Como conoces también, ambos partidos se han ido turnando al frente del Gobierno español con Legislaturas en que han disfrutado de mayorías absolutas y en otras de un peso parlamentario minoritario que han podido corregir con diferentes alianzas, en las cuales, en algunos momentos los partidos nacionalistas catalán y vasco han encontrado escenarios mucho más propicios para la defensa de los intereses de Cataluña y de Euskadi.

Pues bien, lo que parece que va a cambiar, de acuerdo con lo que apuntan todas las encuestas, es que a estos dos partidos como mínimo se unirá uno que está creciendo fuertemente desde la celebración de las Elecciones en Cataluña del 27 de septiembre de 2015. Ese partido ya sabes que se llama Ciudadanos (en su denominación castellana) y que, puede jugar como fiel de la balanza en una situación en la que se prevé que ni el PP ni el PSOE puedan conseguir la mayoría suficiente para gobernar en solitario, porque las estimaciones de voto con las que cuentan en el momento en el que estoy redactando estas líneas son muy bajas.

Otro partido que, a diferencia de Ciudadanos, se ha ido “desinflando” desde su inicio fulgurante en las Elecciones al Parlamento Europeo de 2014 ha sido Podemos. Se le augura un futuro menos brillante que el de Ciudadanos,

siempre con la información que existe en estos momentos, como consecuencia de que no ha podido llegar a un acuerdo con el resto de los partidos de la izquierda y fundamentalmente con Izquierda Unida.

Si este escenario finalmente se reprodujera tras las Elecciones Generales de finales del 2015, es obvio que esto podría afectar decisivamente al Concierto Económico, sobre todo, si en ese nuevo escenario político que se abrirá en 2016 Ciudadanos juega un papel fundamental.

Y ello porque, como sabes muy bien, este partido ha heredado las fórmulas aniquiladoras del Concierto Económico que durante los últimos años ha defendido UPyD, un partido que, afortunadamente desde la perspectiva del Concierto, obtendrá unos resultados previsiblemente pobrísimos en las próximas Elecciones Generales y que quizás en un futuro, con el riesgo de que se convierta en extraparlamentario y que incluso en un futuro llegue a desaparecer.

Pero, para el Concierto, los planteamientos que ha adelantado Ciudadanos, que hemos visto en detalle en la Parte Octava de la obra, son extremadamente peligrosos. Porque apuesta por una España federal simétrica, de la que desaparecería cualquier esquema de diferenciación, como los que suponen el Concierto y el Cupo, completado todo ello con una redefinición de las facultades exclusivas del Estado y de las Comunidades Autónomas y la eliminación, según han filtrado sus promotores del artículo 150.2 de la actual Constitución Española, que autoriza a delegar al Estado, en determinadas condiciones, facultades que constitucionalmente le son reconocidas como exclusivas.

Con todo ello, el contenido de la Disposición Adicional Primera de la Constitución en estos momentos pende del hilo que resulte de las Elecciones Generales y del peso y la capacidad de influencia que tras las mismas tenga Ciudadanos para imponer todo o parte de su programa, bien con el PP (donde hay dirigentes como puede ser el actual Ministro de Sanidad Alfonso Alonso o el Vicesecretario del Partido, Javier Maroto, que presumiblemente seguirán defendiendo ante sus superiores el Concierto Económico). Pero como sabes muy bien, cuando lo que está en juego, en definitiva, es si encabezar el Gobierno o no, muchas de las promesas electorales y de los posicionamientos personales quedan barridos por el “viento del poder”, es decir, la necesidad de todo partido político de conservar las posiciones de gobierno y más, como es el caso del Partido Popular, si las ha estado disfrutando hasta ese momento.

La posición del PSOE puede estar también condicionada en este escenario político por una eventual alianza con Ciudadanos, para lo cual valen exactamente las consideraciones anteriores, pero con el agravante de que dentro del PSOE existe también una corriente crítica contra el Concierto que es muy profunda y que está sustentado por dirigentes de mucho peso político.

El PSOE, a diferencia del PP, podría especular con una eventual alianza política con Podemos si los resultados que obtuviera este partido le permitieran desplazar al tándem PP-Ciudadanos. Aunque esto, con los datos actuales no es previsible, cabe pensar que, como no hay nada imposible en la vida, podría ser un escenario que finalmente se configurase como una realidad. En ese caso, las posiciones de Podemos son menos virulentas en relación con el Concierto Económico que las que mantiene Ciudadanos, por lo que esa eventual configuración partidista sería mejor que cualquiera de las combinaciones en las que entrara Ciudadanos.

Con todo lo anterior creo que tienes un primer apunte, al que estoy seguro añadirás tus propios puntos de vista, casi con toda seguridad más fundados que los míos para sacar la conclusión de que el Concierto, ante una futura nueva configuración política española, puede ser objeto de fuertes presiones que podrían afectar más que al sistema concertado en sí, a la futura metodología de Cupo, teniendo en cuenta que la Ley Quinquenal 2012-2016 todavía no había sido aprobada a finales de 2015, lo cual supone un riesgo potencialmente muy grande en el entorno político que se está configurando.

7.- EL CONCIERTO ECONÓMICO ANTE UNA FUTURA ESPAÑA FEDERAL

7.1. Cinco modelos de evolución de la configuración actual del Estado español

Como sabes, amigo lector y amiga lectora, el movimiento mayoritario que se ha iniciado en Catalunya para el ejercicio del derecho a decidir, se ha sustanciado en el anuncio de la celebración el 9 de noviembre de 2014, de una consulta, con una doble pregunta. Se someterá a votación, por un lado la posibilidad de que Catalunya sea un “Estado” y, en el caso de que la respuesta sea mayoritariamente afirmativa, la posibilidad de que ese Estado sea “independiente” Se ha puesto sobre la mesa, con total virulencia, el futuro diseño del Estado de las Autonomías que dibujó la Constitución Española de 1978.

Ese debate puede afectar profundamente al Concierto Económico, como lo demuestra el hecho de que, en medio del rife político catalán, el Primer Secretario del Partido Socialista de Catalunya-PSC, Pere Navarro, pidió la supresión pura y dura de los Concierdos Económicos, lo cual levantó una enorme polvareda.

En relación con este tema, digamos que se observan básicamente cinco posturas distintas:

- La primera sería la de avanzar hacia un Estado mucho más centralizado, en el que la Administración Central recuperara alguna de las competencias cedidas a las Comunidades Autónomas. Esta postura es mantenida por determinados responsables políticos del Partido Popular y tiene sensibles apoyos en determinadas regiones españolas.

Como señala acertadamente el profesor Fernando Mikelarena, *“en muchas Comunidades Autónomas el porcentaje de quienes se posicionan en la pregunta 12 del Barómetro Autonomico del Centro de Investigaciones Sociológicas CIS, cuyos datos se han dado a conocer en abril de 2013, en la que se plantea la posición en relación con un Estado con un único Gobierno Central, sin autonomías, es ciertamente alto. Apoyan esta opción el 41.6% de los encuestados en Murcia, el 38.1% en Castilla-León, el 36.9% en Castilla-La Manca, el 36.8% en la Comunidad de Madrid, el 34.5% en Aragón y el 34.1% en Extremadura.*

Por el contrario, los porcentajes más bajos en pro de esa posibilidad se dan en la Comunidad Autónoma Vasca (2%) y en Navarra (2.8%), como consecuencia de que los regímenes fiscales concertados constituyen espacios diferenciados dentro del Estado, con una relación con éste de una cierta confederabilidad”¹¹.

Si a la anterior pregunta se le añaden los resultados de la opción que pregunta por “*un Estado en el que las Comunidades Autónomas tengan menos autonomía que la actualidad*” y se suman ambas, los españoles favorables a un régimen unitario y centralista o a un Estado Autonomático “capitidisminuído” llegan, como señala Fernando Mikelarena en el artículo citado anteriormente, “*al 56.5% en la Comunidad de Madrid, al 56.2% en la Comunidad Valenciana, al 55.6% en Castilla-León, al 55.2% en Castilla La-Mancha, al 51.1% en Aragón, al 51% en Murcia, etc.*”

- La segunda propugnaría el mantenimiento del Estado Autonomático en su configuración actual, defendiéndose en paralelo, que el Título VIII de la actual Constitución Española no debería ser modificado (y, en la misma línea, ninguna de las otras partes que conforman la misma).
- La tercera postura sería la de transformar el Estado Autonomático actual en un verdadero Estado federal. Esta posición, a su vez, se ramifica en tres diferentes que comentaremos a continuación.
- La cuarta podría ser, quizá, la que se defiende en el nuevo Estatuto de Autonomía vasco, cuyo debate comenzó a finales del año 2013 en el Parlamento Vasco. Lo que se defiende es un proceso de profundización en la autonomía vasca, para extender a la misma el mismo régimen de pacto que fundamenta el Concierto Económico.
- La quinta propuesta sería la que oficialmente está planteada en estos momentos en Catalunya, apoyada por casi dos tercios de las fuerzas representadas en el Parlamento Catalán y que ha merecido un rechazo absoluto del Gobierno español y del Partido Popular, de UPyD y de Ciudadanos y un rechazo, más matizado, del PSOE.

Cada una de estas propuestas, como es obvio, tienen consecuencias diferentes para el Concierto Económico. Las tres primeras apuntan a escenarios, más o menos negativos, en relación con la configuración actual del Concierto y, sobre todo, con la metodología del cálculo de Cupo que el autor de

esta obra negoció en el año 1980, apoyado por el resto de miembros de la Comisión Negociadora Vasca, del Gobierno Vasco y del partido que lo sustentaba, el PNV.

De las cinco posiciones actuales, en este capítulo vamos a analizar la propuesta de convertir a España en un verdadero Estado federal, lo cual entiendo que exigiría modificar uno de los principios fundamentales de la actual Constitución Española que es, precisamente, el hecho de que la soberanía española es indivisible y reside en el pueblo español en su conjunto. En los Estados federales verdaderos existe un reconocimiento de soberanía a nivel de Estados federados que, no contempla el Título VIII de la Constitución Española que tiene, en ese campo, un alcance mucho más limitado.

7.2. Tres modelos de configuración de una España Federal

Entre las propuestas que se han planteado en relación con este tema de que el Estado español debería avanzar hasta transformarse en un verdadero Estado federal voy a comentar las tres más significativas, por el orden temporal en las que he conocido las mismas. Son las del socialismo andaluz, la de UPyD y la del PSOE:

1ª) La propuesta federal del socialismo andaluz fue elaborada en formato de libro y editado por la Fundación Alfonso Perales, con el título *“Por una reforma federal del Estado Autonómico”*. Este libro fue preparado por una Comisión de Expertos, por encargo del PSOE de Andalucía y fue hecha pública el 10 de enero del 2013, en el pueblo de Carmona.

Para explicar la misma, voy a seguir el artículo publicado en su blog por el profesor de la Universidad de Zaragoza, Fernando Mikelarena, titulado *“La Propuesta federalista del PSOE andaluz y el régimen concertado de la Comunidad Autónoma Vasca y de Navarra”*¹².

Comenta el profesor Mikelarena que *“La propuesta federalista del socialismo andaluz nace por la carencia, a juicio de sus redactores, de legitimidad suficiente del Estado Autonómico “como fórmula de integración de las distintas “nacionalidades y regiones” que componen España” ya que, aunque se considera que “en la práctica el Estado Autonómico ha sido un Estado Federal”, no lo es en rigor”*.

En función de lo anterior, cabe preguntarse cuál es el tratamiento que proponen los socialistas andaluces para el Concierto Económico y el Convenio navarro. Pues bien, para mi sorpresa, en lugar de rechazar radicalmente la fórmula concertada o convenida hacen una aproximación muy matizada a este tema, afirmando, como recoge Fernando Mikelarena en el artículo antes señalado, que el régimen fiscal concertado vasco-navarro:

- *“Es hoy una particularidad que genera una mayor asimetría en el estatus constitucional de las Comunidades Autónomas,*
- *Que constituye un “hecho diferencial” de “rasgos confederales” “exclusivamente español”,*
- *Que “no tiene absolutamente ningún parangón en Derecho comparado”,*
- *Y que “todos los estudios que se han hecho al respecto señalan que ambos sistemas vienen proporcionando una financiación per cápita a ciudadanas y ciudadanos del País Vasco y de Navarra notablemente superior a la media nacional.”*

A continuación, los firmantes del libro, *“Por una reforma federal del Estado Autonómico”*, avanzan un paso más y señalan que, aunque es cierto que *“el resultado [el de obtener una financiación per cápita superior] no sea técnicamente una consecuencia ineludible de tales sistemas, pues es imputable en última instancia a la metodología del Cupo o de la aportación navarra, no puede soslayarse que, políticamente, es harto improbable que se llegue a un nivel razonablemente equiparable de dicha financiación per cápita: es un elemento jurídico constitutivo de la garantía constitucional de la foralidad el carácter pacticio de ambos regímenes financieros, y por tanto los territorios forales están en condiciones de vetar cualquier modificación que entiendan contraria a sus intereses”*, para reforzar una afirmación tan llamativa de valoración intocable del pacto que sustenta el Concierto vasco, los socialistas andaluces refuerzan esa afirmación con otra todavía más rotunda, señalando que *“Los hechos, siempre tozudos, se encargan de demostrarlo; baste un ejemplo: pese a los esfuerzos de los diversos gobiernos centrales por mejorarlas técnicamente, las reglas provisionales que se aprobaron para fijar exclusivamente el Cupo vasco del año 1981 siguen siendo la metodología vigente tres décadas más tarde”*.

Por todo ello, los autores de este libro tiran la toalla en relación con la posibilidad de realizar una modificación radical del régimen concertado y se limitan a aconsejar la introducción de una serie de correcciones, partiendo del

supuesto de que *“no parece que sea el momento oportuno para intentar, una vez más, la plena equiparación fiscal de los Territorios Históricos”*.

En esa línea, aunque reconocen paladinamente que las instituciones del Concerto y del Convenio deben seguir manteniendo reconocimiento institucional, sugieren que *“cabría incluir en la Disposición Adicional Primera de la Constitución un mandato dirigido a la “actualización” del régimen foral, en su dimensión financiera”*.

En otras palabras, lo que propone este libro apoyado por los socialistas andaluces es que, en la metodología de determinación del Cupo y la aportación navarra *“tendrán necesariamente la consideración de cargas no asumidas por las Comunidades Forales las transferencias del Estado destinadas a la nivelación financiera de las unidades federadas”*.

Hasta aquí la propuesta de los socialistas andaluces que, como se puede apreciar, defienden un federalismo asimétrico, cosa sorprendente por el origen que tiene la propuesta, pues su propuesta federal va acompañada del respeto hacia la simetría vasco-navarra, en el terreno económico-tributario.

En cualquier caso, como señala acertadamente Fernando Mikelarena, esa propuesta no tuvo absolutamente ningún eco en las fuerzas políticas vascas que podrían estar interesadas en un planteamiento de esta naturaleza, fundamentalmente en los partidos de izquierda, representados en el Parlamento Vasco.

2ª) La propuesta de UPyD la conocí leyendo un artículo publicado, a toda página, por la Diputada y Portavoz de Unión, Progreso y Democracia en el Congreso de los Diputados, Rosa Díez, la líder de este partido político. Su propuesta federal se titulaba, significativamente, *“Una propuesta para la igualdad, como alternativa al desbarajuste en que se ha convertido el Estado de las Autonomías y no la respuesta a las exigencias insaciables de los nacionalistas”*.

Tras recordar que *“se hizo la España de las Autonomías para que el nacionalismo pasara a ser autonomía y resulta que las autonomías pasaron a ser nacionalistas”*, defiende que no hay que cometer el mismo error porque *“pretender calmar al nacionalismo –secesionista o no– con propuestas de federalismo es una soberana tontería”*. Continúa diciendo Rosa Díez que, desde su partido, *“proponemos un modelo federal cooperativo, porque nos*

*parece el mejor para España. Por eso mismo partimos de la base de que es más que posible que haya que sacarlo adelante a pesar de los nacionalistas*¹³.

Propugna para ello “*reformar la Constitución, cerrando en ella la distribución de competencias entre Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales, de manera que el Estado asuma una serie de competencias exclusivas e intransferibles, en materias clave para defender el interés general de todos los españoles*”¹³.

Y tras esta rotunda preparación artillera, estoy seguro amigo lector o lectora, que te estarás preguntando ya cuál es el planteamiento de la Sra. Díez en relación con el Concierto Económico. Pues bien, es tan rotundo como todas las afirmaciones anteriores.

Así, dice que “*creemos que dentro de ese diseño federal del Estado, **ha de suprimirse la Disposición Adicional Primera que consagra los Derechos Históricos de los Territorios Forales**, por ser contrarios al valor superior de la igualdad que rige la Constitución y por consolidar una **situación inaceptable de privilegio de unos españoles sobre otros**”.*

Como puedes ver, la posición de Rosa Díez y del partido que encabeza no puede ser más rotunda: federalismo sí, pero igualdad total y nada de Derechos Históricos ni de Conciertos Económicos.

3ª) La propuesta del PSOE es mucho más matizada que la expresada por su antigua correligionaria, Rosa Díez, que abandonó el Partido Socialista en 2007, tras fracasar en su intento de ser nombrada Secretaria General del mismo.

La propuesta del principal partido de la oposición en estos momentos se realizó el 6 de julio de 2013, en una declaración del llamado “Consejo Territorial”, en la reunión que celebró en la ciudad de Granada.

En esa reunión, aprobó una declaración titulada “*Un nuevo pacto territorial: la España de todos*”, en la que decía que “*en la historia de España, la democracia y la descentralización política del Estado siempre se han necesitado mutuamente, han sido realidades inseparables. El centralismo sólo ha logrado imponerse sacrificando la libertad política*”.

Destaca a continuación esta declaración del PSOE que “*uno de los principales pilares sobre los que se ha asentado el éxito de la democracia española ha*

sido la creación y el desarrollo del Estado de las Autonomías. El modelo autonómico español ha sido un éxito. El Estado de las Autonomías, al contrario de lo que creen sus detractores, ha sido el instrumento más eficaz de vertebración nacional y de cohesión social”.

Como podéis apreciar, queridos lectores, la posición del Partido Socialista Obrero Español en torno a la calificación del Estado de las Autonomías es radicalmente diferente a la de UPyD, aunque sí están de acuerdo los dos partidos en que *“el Estado de las Autonomías necesita hoy una profunda revisión y una actualización urgente”.*

Añaden a continuación los socialistas que *“el triunfo del proyecto que pretende recentralizar España o del que pretenda desmembrarla sería un desastre. Ni el retroceso ni la ruptura son la solución que España necesita, pero tampoco lo es el inmovilismo, porque hay realidades que están ahí y no se pueden ignorar”.*

Por ésta razón, este partido defiende una reforma profunda del Estado de las Autonomías, para dotarlo de una estructura territorial de carácter federal que sea capaz de proporcionar entre otros aspectos *“el respeto a las identidades diferenciadas dentro de España, compatible con un compromiso colectivo con el proyecto común, la solidaridad, para seguir reduciendo las desigualdades territoriales, la igualdad de derechos básicos de todos los ciudadanos, cualquiera que sea el lugar en el que residan”*, entre otros objetivos.

El PSOE dice que da un *“sí a los legítimos hechos diferenciales, no a los privilegios o a las discriminaciones”* y, para ello, lo que propone es *“reformar la Constitución, para incorporar los hechos diferenciales y las singularidades políticas, institucionales, territoriales y lingüísticas, que son expresión de nuestra diversidad y para establecer un nuevo sistema de financiación autonómica justo y equitativo que dé certeza, estabilidad y equilibrio al sistema de reparto de los servicios públicos”.*

Y termina diciendo el documento que España *“necesita un nuevo pacto territorial, no para debilitar el Estado de las Autonomías ni tampoco para desandar lo recorrido en estas tres décadas y media, sino para seguir viviendo y conviviendo juntos, que es la única forma de que salgamos adelante”.*

Como puedes apreciar, en esta declaración del PSOE no se hace ninguna referencia al Concierto Económico. Sin embargo, en su formulación, parece que podría tener encaje el mismo, aunque el Secretario General del PSOE

matizó que daban su apoyo al Concierto Económico, pero con una actualización del Cupo. En otras palabras, defienden que los vascos tendrán que aportar más al Estado o, dicho desde la perspectiva inversa, que la capacidad de gasto para desarrollar políticas públicas en el País Vasco (Educación, Sanidad, Protección Social, etc.) deberá reducirse. Lo cual quiere decir que la calidad de vida de esos ciudadanos, que pagan ya impuestos más elevados que los de otras autonomías (fíjate en el caso comparativo de la de Madrid) debe también reducirse.

Quizá tú estés de acuerdo con ese planteamiento y, por mi lado, no tengo sino que respetar tu opinión. Pero estoy seguro de que muchas de las personas que lean este capítulo (*¿habrá llegado alguna hasta aquí?*) no estarán de acuerdo con esta propuesta, pero sí estarán totalmente de acuerdo con que las Comunidades Autónomas, para desarrollar las funciones que les asigna la actual Constitución Española y que acabo de citar, reciban muchos más recursos para ello que los que en este momento les está cediendo el Estado.

8.- EL CONCIERTO A LA LUZ DE LAS NUEVAS ORIENTACIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hemos analizado este tema en detalle en el capítulo 27 de la Parte Séptima, haciendo referencia al “Informe sobre los efectos negativos del incumplimiento del Estatuto de Gernika” que remitió el Gobierno Vasco, el 9 de septiembre de 2015 al Parlamento Vasco¹⁴.

Por ello, es conveniente que recordemos las tres Sentencias a las que hacíamos referencia en aquel capítulo, por el inquietante escenario que dibujan para el futuro del Concierto, aunque se referían a normas del Parlamento Foral Navarro, de no cambiar la orientación doctrinal del Tribunal Constitucional (lo cual, a corto plazo, lo veo impensable y, a largo, solo ocurrirá si se produce un vuelco en la configuración política española.

Te resumo a continuación el contenido de estos fallos del Alto Tribunal español.

8.1. La Sentencia del Tribunal Constitucional 208/2012

Esta Sentencia analiza y corrige la Ley Foral del Parlamento de Navarra 23/2001, de 27 de noviembre, por la que se crea un Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales.

La decisión del Tribunal Constitucional confirma que los límites contenidos en los artículos 6 y 9 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas-LOFCA, **resultan de plena aplicación a los tributos propios establecidos por la Comunidad Foral de Navarra** y no convenidos con el Estado. Tiene, por ello, una gran trascendencia con respecto al alcance de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, en relación con la potestad tributaria de la Comunidad Foral de Navarra, pudiendo resultar así también, indirectamente aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco, para esos mismos supuestos.

A juicio del Tribunal Constitucional, las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda de la LOFCA, que salvan los regímenes autonómicos de Euskadi y Navarra, en absoluto excluyen la aplicación de esta Ley Orgánica a los sistemas forales, de manera que la citada LOFCA y las normas reguladoras de los sistemas forales deben ser objeto de una **interpretación integradora** que

implica que no son de aplicación excluyente, sino que forman parte de un mismo sistema constitucional de reparto del poder tributario.

Señala también esta Sentencia que si bien el sistema de Convenio tiene un contenido eminente tributario *“no es un sistema jurídico autónomo, como si de un compartimento estanco dentro del ordenamiento jurídico general se tratara. Considera por tanto que la Ley del Convenio constituye la norma especial y, por tanto, de aplicación preferente en lo que atañe a los tributos convenidos que están sujetos a reglas específicas de coordinación”*. Pero, por el contrario también considera que *“los tributos propios que no hayan sido previamente acordados entre el Estado y la Comunidad Foral no son por definición tributos convenidos ni forman parte del contenido esencial de la foralidad”* por lo que le son aplicables los límites contenidos en los artículos 6 y 9 de la LOFCA.

8.2. La Sentencia del Tribunal Constitucional 110/2014

Esta Sentencia se dictó contra la Ley Foral del Parlamento de Navarra 24/2012, de 26 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica. Como señala el Informe del Gobierno vasco *“esta Sentencia reproduce íntegramente los argumentos doctrinales contenidos en la Sentencia 208/2012”* a la que acabo de hacer referencia.

En el fallo que estamos analizando, el Tribunal Constitucional mantiene que *“en el sistema tradicional del Convenio se incluyen exclusivamente los tributos convenidos, fruto del pacto con el Estado, quedando por tanto **fuera del sistema paccionado los tributos no concertados en el mismo**. Se precisa también que dicho sistema foral no se encuentra al margen de la competencia tributaria originaria del Estado y de las competencias del Estado para la coordinación de las competencias tributarias, de acuerdo con el artículo 149.1.14 de la Constitución española”*.

Además de aclarar lo anterior, el Tribunal Constitucional reitera que la Ley de Convenio constituye la norma especial, de **aplicación preferente** por tanto en lo que atañe a tributos convenidos, no así los tributos propios autonómicos, a los que resultan de aplicación, como señalaba la sentencia a la que hecho anteriormente referencia, las reglas generales contenidas en los artículos 6 y 9 de la LOFCA, ya que la naturaleza acordada o paccionada del sistema de Convenio funciona en ambas direcciones.

8.3. La Sentencia del Tribunal Constitucional 171 de 2015

Esta tercera Sentencia se dictó contra la Ley Foral del Parlamento de Navarra 12/2010 de 11 de junio por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

El fallo del Tribunal Constitucional afecta en este caso a la interpretación sobre el alcance de las competencias históricas de la Comunidad Foral de Navarra en materia local, así como en materia de Convenio Económico, negando la capacidad de de Navarra para modular la legislación básica estatal en materia de endeudamiento local en virtud de la especificidad foral, establecida en la Disposición Adicional Primera de la Constitución y en el artículo 46 de la LORAFNA.

La Sentencia se basa en este caso en su interpretación del cambio constitucional producido con ocasión de la modificación del artículo 135 de la Constitución, a la que hemos hecho referencia en otros capítulos de esta obra, y muy en especial en el 6 de la Parte Sexta, señalando que, tras ello, **se ha establecido un nuevo marco competencial al que las competencias históricas navarras se tienen que adecuar**. Dentro del mismo, la fijación de las condiciones de endeudamiento local corresponde al Estado y la autorización de endeudamiento corresponderá a quien tenga atribuida la tutela financiera, bien el Estado o bien la Comunidad Autónoma.

Añade además la Sentencia que, en cuanto a la garantía institucional de foralidad en su vertiente financiera, que *“tiene una vertiente material, consistente en que es fundamentalmente tributario”*, implicando en concreto *“la posibilidad de que la Comunidad foral disponga de un sistema tributario propio, si bien en coordinación con el Estado”* así como una vertiente participativa, lo que implica en concreto que dicho sistema tributario debe ser acordado previamente con el Estado.

Por lo tanto, es obvio que la modificación del artículo 135 de la Constitución Española ha incidido muy seriamente en la consideración y el respeto al Concierto Económico, como se deduce de la Sentencia anterior y, en otro tipo de materias de las dos que también he comentado.

En resumen, como señala el Informe del Gobierno vasco al que venimos haciendo referencia, *“el Concierto Económico, de no renovarse su contenido financiero, corre el peligro de no ser enteramente satisfactorio en todos los*

ámbitos económico-financieros a los que tiene que hacer frente o, dicho de otra manera, corre el peligro de no evolucionar hacia mayores y mejores cotas de autogobierno económico”¹⁴.

Espero que con esto tengas ya una visión mucho más precisa de cómo la doctrina que va emanando del más alto Tribunal español puede afectar en el futuro al Concierto, como ha afectado ya a determinadas disposiciones aprobadas por el Parlamento Foral de Navarra.

Con esto, podemos dar por terminado el Título II de esta parte décima, en el que, a lo largo de los seis últimos capítulos, he tratado de trasladarte los cambios que se están produciendo en el escenario español que pueden afectar al Concierto.

Creo que te he dibujado un panorama bastante completo, a pesar de que algunos de los capítulos anteriores están todavía en su primera redacción, para que con todo ello te puedas hacer tu propia composición de lugar sobre esta importante cuestión. Espero que lo que te he comentado haya merecido tu interés y te anime a pasar al Título siguiente en el que vamos a analizar otros escenarios diferentes.