LA UNIÓN EUROPEA Y LAS REGIONES: LA IMPORTANCIA DEL CONCIERTO ECONÓMICO

The European Union and the regions: the importance of the Economic Agreement

Europar Batasuna eta erregioak: Kontzertu Ekonomikoaren garrantzia

Mª Carmen GALLASTEGUI ZULAICA
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

La *Europa de las regiones* o la *Europa del tercer nivel* no ha cuajado, y no lo ha hecho ni a través de mecanismos extra-estatales, ni a través de mecanismos intra-estatales, al menos en el caso español. El proceso de integración europeo se ha definido, tradicionalmente, como un área de *política exterior* y consecuentemente ha sido competencia exclusiva de los Estados centrales. El Concierto Económico es un instrumento de gran valor en esta cuestión, por lo que se tiene que debatir en Europa y la aproximación que debiera adoptarse, a juicio de la autora, es que el camino hacia la integración y, por tanto, la estrategia a seguir, debe ser considerada como *una política doméstica* en la que las regiones que lo deseen, las naciones sin Estado, los gobiernos de tercer nivel, puedan tener mucho que decir. El ejemplo del Concierto Económico, que determina que la Comunidad Autónoma Vasca tenga *plenas* competencias fiscales, pone el dedo en la llaga sobre este problema.

Palabras clave: Concierto Económico. Derecho histórico y autonómico de Vasconia. Pacto político. Historia contemporánea del País Vasco. Derecho Financiero.

Erregioen Europa edo *Hirugarren mailako Europa* ez da gauzatu, ez Estatuz kanpoko, ez Estatu barneko mekanismoen bidez, Espainian behintzat. Integrazio europarraren prozesua, *kanpo politika*-ko alderditzat jo izan da tradizionalki, eta, ondorioz, Estatu zentralen eskuduntza esklusibokotzat. Egilearen iritzian, integraziorako bidean jarraitu beharreko estrategia *etxeko politika* gisa ikusi behar da aurrerantzean, eta gura duten erregioek, Estaturik gabeko nazioek, hirugarren mailako gobernuek, parte hartzeko aukera izan beharko lukete. Kontzertu Ekonomikoak, Euskal Autonomia Erkidegoak eskuduntza fiskal *osoak* izango dituela adierazten dituela, bete-betean eragiten dio arazoari.

Giltza-Hitzak: Kontzertu Ekonomikoa. Euskal Herriko Zuzenbide historiko eta autonomikoa. Itun politikoa. Euskal Herriaren historia garaikidea. Finantza Zuzenbidea.

The *Europe of the Regions* or the *third-level Europe* has not crystallised. It has not done so through extra-state nor intra-state mechanisms, at least in the Spanish case. The process of European integration has traditionally been defined as an area of *foreign policy* and thus, it has been the exclusive competence of central states. The Economic Agreement is an instrument of considerable value in this matter, and it must therefore be debated in Europe. The focus that should be adopted, in the author's opinion, is that the road to integration and therefore, the strategy to follow, is that this matter should be considered as part of *domestic policy* in which the regions who wish so, the nations without state, third-level Governments may have much to say. The example of the Economic Agreement, that determines that the Basque Autonomous Community has *full* fiscal powers clearly points up the magnitude of this problem.

Key-words: Economic Agreement. Historical and autonomic law of Vasconia. Political pact. Contemporary history of the Basque Country. Financial law.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. PORQUÉ LAS REGIONES DEBEN JUGAR UN PAPEL EN EUROPA. III. LA IMPORTANCIA DEL TAMAÑO. IV. EL CONCIERTO ECONÓMICO. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Es un placer para mí participar en esta Jornada en la que vamos a abordar un tema que considero de singular trascendencia: La institucionalización de Europa, el papel de las regiones en su construcción y en su funcionamiento, y la importancia del Concierto Económico, símbolo primordial de nuestra autonomía y de nuestro auto-gobierno. Es un tema en el que se combinan aspectos, todos ellos cruciales, que reúnen componentes teóricos y prácticos.

Mi intervención va a ser principalmente conceptual y teórica y las razones son dos. En primer lugar, porque considero que para dar respuestas a las preguntas que tenemos planteadas es preciso disponer de un marco conceptual claro en el que encajar los distintos problemas y, en segundo lugar, porque he de reconocer que es, en cualquier caso, lo único que sé hacer.

Obviamente todo lo que diga debe ser escuchado como lo que es. La visión de una economista, que analiza el problema desde la perspectiva básicamente económica. Soy consciente, por tanto, de que me dejo muchas cosas en el tintero, muchas perspectivas sin analizar y muchos aspectos sin considerar.

He organizado esta intervención en tres partes. En la primera abordo la cuestión de por qué creo que las regiones deben jugar un papel en Europa y los elementos que hay que tener en cuenta para responder a esta cuestión. En la segunda, muy relacionada, analizo la cuestión de la importancia del tamaño. ¿Se puede ser una región con competencias claras en gasto y en ingresos independientemente del tamaño? La tercera parte está dedicada al análisis del entronque del Concierto Económico en la Europa que se está configurando. Pero antes de entrar en materia, algunas ideas preliminares.

Para mí es bastante razonable afirmar, aunque soy consciente de que mucha gente no estaría de acuerdo con esta afirmación, de que la diferencia entre los Estados nacionales o pluri-nacionales y lo que hemos venido en llamar regiones se va difuminado en esta Europa cada vez más integrada, al menos económicamente y que tiene ya, al nivel de 12 Estados Miembros, incorporada la moneda única.

Desde el punto de vista estrictamente económico, los Estados nacionales juegan, en Europa, el papel que algunas regiones juegan en los Estados fuertemente descentralizados o con estructuras de diseño federal. Los Estados miembros de la UE que pertenecen

al área euro se han ido asemejando, en términos de competencias, a los denominados entes de tercer nivel, a las regiones, landers, cantones, en general a jurisdicciones de un nivel distinto al central o estatal.

Evidentemente desde un punto de vista más amplio que el puramente económico esta visión puede conducir a errores. Soy consciente de que son los Estados y no son las regiones, ni los landers ni las comunidades autónomas, los sujetos políticos activos en la construcción de la Unión Europea y que son también los Estados los que tienen representación en sus órganos de gobierno. Además, los Estados han sido capaces de reaccionar ante la situación de integración europea de forma tal que, en cierto sentido, han salido fortalecidos. El Consejo Europeo es la institución más importante de Europa y, en el mismo, los que tienen importancia no son los responsables de los entes regionales sino los jefes de Estado y los ministros estatales.

No debiéramos olvidar, sin embargo, que, desde el punto de vista exclusivamente económico, las diferencias entre las competencias estatales y regionales se han ido difuminando a medida que la construcción europea ha ido cubriendo las distintas etapas. La pérdida de control sobre las políticas cambiaria y monetaria y, más aún, la desaparición de la propia moneda, símbolo por excelencia de los Estados, nos conduce a un escenario en que la posibilidad de configurar una Europa en la que las regiones tengan un mayor protagonismo aparezca como mucho más próxima y realista aunque esto no quiera decir que en la práctica el camino sea en absoluto fácil y libre de problemas.

Pero me gustaría citar ahora, nada más comenzar con mi intervención, que el libre movimiento de las inversiones, de la información, de las industrias y de los individuos consumidores sugiere que, en el escenario actual, las fronteras políticas de los países (artificiales en numerosas ocasiones) no sean relevantes.

Lo que resulta relevante, desde un punto de vista económico, son las unidades geográficas que tienen el **tamaño** y la **escala** adecuados para ser verdaderas unidades operativas en la economía mundial actual. Estas unidades a las que podríamos denominar ***Estados región*** se encuentran, muchas veces, dentro de las fronteras de un Estado-nación pero esto carece de importancia. La configuración política no juega un papel tan determinante en los resultados económicos. Sin embargo, la *Europa de las regiones* o la *Europa del tercer nivel* no ha cuajado, y no lo ha hecho, ni a través de mecanismos extra-estatales, ni a través de mecanismos intra-estatales, al menos en el caso español. Parte de la razón para que esto haya ocurrido se deriva del hecho de que el proceso de integración europeo se ha definido, tradicionalmente, como un área de *política exterior* y consecuentemente ha sido competencia exclusiva de los Estados centrales.

Las preguntas que surgen en este contexto son numerosas. Destacaré dos:

1ª ¿Podemos esperar que los Estados centrales renuncien a su poder?

2ª ¿Podemos esperar que las *regiones* consigan alterar este estado de cosas a través de la negociación?

El Concierto Económico, por su especificidad e idiosincrasia puede arrojar luz sobre estas cuestiones porque lo que se tiene que debatir en Europa, y la aproximación que debiera adoptarse, es que el camino hacia la integración, y por lo tanto la estrategia

a seguir, debiera ser considerada como *una política doméstica* en la que las regiones que lo deseen, las naciones sin Estados, los gobiernos de tercer nivel, puedan tener mucho que decir. El ejemplo del Concierto, que determina que la CAPV tenga *plenas* competencias fiscales, pone el dedo en la llaga sobre este problema. ¿Es o no la política fiscal europea una política doméstica? Y si lo es: ¿Cuál es el nivel de gobierno al que corresponde tomar decisiones al respecto? ¿Debe o no la CAPV tener voz y voto en los órganos competentes?

Esta breve introducción, pretendo que sirva, entre otras cosas, para justificar las preguntas que abordaré en esta intervención: la pregunta acerca de por qué las regiones deben jugar un papel en Europa, la pregunta acerca de la relevancia del tamaño y la cuestión del Concierto Económico y su encaje en la actual situación.

II. POR QUÉ LAS REGIONES DEBEN JUGAR UN PAPEL EN EUROPA

Hay muchos aspectos que deben ser tenidos en cuenta para iniciar una contestación a esta pregunta que, además, será una contestación parcial.

Comenzaré por una reflexión obvia. Si muchas regiones constituyen las verdaderas unidades operativas en el campo económico ¿no sería preciso dotarles de un sector público potente y capaz de llevar a cabo la mayor parte de las competencias que a través de los contratos sociales hemos decidido asignar al sector público? Dicho en otros términos: ¿No merece la pena que se descentralicen las actividades del sector público y que, en lugar de tener niveles de gobierno centralizados, sea aconsejable disponer de niveles distintos con competencias y recursos exclusivos e independientes?

Esta pregunta se puede plantear tanto al nivel de los Estados como al nivel europeo y las contestaciones que se han dado a la misma varían, al menos en el terreno práctico, de forma sustancial. Pero antes de entrar en la práctica vayamos con la teoría o con los principios económicos más fundamentales que se han barajado para afrontar esta cuestión. Si las regiones, como unidades económicas y sociales donde se satisfacen unas ciertas condiciones, juegan un papel importante, su sector público debiera ser diseñado en concordancia. Además la teoría neoclásica nos proporciona un punto de arranque conveniente, aunque insuficiente, a la hora de detallar las funciones que los niveles regionales de gobierno debieran mantener.

Una heterogeneidad en los gustos individuales de los habitantes de las distintas jurisdicciones, léase regiones, con respecto a las combinaciones de bienes públicos que desean demandar, un acercamiento de los bienes provistos a las características que definen el concepto de bien público local, la existencia de una asimetría de información entre los distintos niveles de gobierno, la necesidad de tener gobiernos fiables y la presencia de incertidumbre acerca de las condiciones locales, o acerca de los efectos de las nuevas políticas, son algunas de las razones aducidas por esta teoría para mantener la necesidad de descentralizar las actividades públicas.

Atendiendo a estas razones la asignación, a niveles de Gobierno distintos a los estatales, de las decisiones y competencias que afecten exclusivamente a sus residentes puede

mejorar las decisiones adoptadas por el sector público o incluso conseguir la eficiencia, entendida esta como un objetivo de mínimos porque si no se adoptan decisiones eficientes se pierden o se desaprovechan recursos valiosos. Las razones a las que acabo de aludir hacen todas ellas referencia a la vertiente del gasto público.

Sin embargo, no podemos olvidar que, cuando las decisiones de gasto se descentralizan, es preciso que los ingresos propios de cada nivel de gobierno sean suficientes sin necesidad de que se realicen transferencias sistemáticas entre las distintas instituciones. En otras palabras, cada unidad de decisión debe disponer de fuentes de recursos propios e independientes, aunque las capacidades para generar ingresos impositivos de los distintos niveles de gobierno se deben asignar de forma que los impuestos no puedan ser utilizados para alterar la asignación de recursos ni la distribución de los mismos. Se trata de evitar comportamientos estratégicos en materia de imposición.

Y hay, por último, razones que hacen referencia a la necesidad de minimizar las diferencias en ingresos y gastos dentro de una cierta categoría o nivel de gobierno. Es este un concepto que se centra en la medición y/o análisis comparativo de las disparidades regionales y en los posibles grados de igualación entre jurisdicciones, regiones, landers, o incluso Estados. Estas ideas forman parte del acervo común del economista preocupado por el diseño del sector público. Pero no son las únicas.

La construcción del mercado único europeo, y, sobre todo, los desarrollos institucionales que se han producido con ocasión del avance hacia la moneda única europea, han puesto sobre la mesa algunos nuevos aspectos que considero relevantes mencionar. En las primeras versiones de las teorías preocupadas por esta cuestión se reconocía que el Gobierno debería cumplir tres papeles: el de estabilizar, el de asignar recursos y el de distribuirlos de forma justa. La apertura de las economías regionales implicaba que la función de estabilización tuviera que situarse al nivel estatal, y ahora que los Estados miembros de Europa forman parte de un gran mercado interno obviamente los proponentes de esta idea mantienen que la función de estabilización debe asignarse al nivel europeo.

Parte de esta teoría ha tenido ya un correlato práctico sumamente importante: las políticas cambiaria y monetaria están ya centralizadas al nivel europeo, aunque el diseño actual presenta una gran asimetría: mientras que una de las políticas claves de la estabilización la monetaria, esta centralizada, la otra, la fiscal, sigue estando sujeta a las normas fijadas por cada uno de los Estados y, en nuestro caso, por Estados y nacionalidades históricas como Euskadi o Navarra.

Un argumento muy similar es el que fundamenta que las políticas redistributivas debieran estar centralizadas aunque también aquí las cosas han ido cambiado a medida que la realidad se ha ido imponiendo. De los instrumentos disponibles para poder hacer política distributiva, los impuestos y los gastos, resulta que, uno de ellos, la política de gastos, sigue estando descentralizada o al nivel de los Estados o de las entidades de tercer nivel y, la de los ingresos, la política fiscal, aunque con algunas normas armonizadoras, sigue manteniéndose al nivel estatal.

Planteado en otros términos podríamos recordar que aunque tradicionalmente se ha aceptado que la función de estabilización, es decir, el ejercicio y uso de la política fiscal

y monetaria al objeto de controlar la demanda agregada, no debiera ser descentralizada, el proceso de construcción europea ha servido para replantearse esta premisa.

No creo equivocarme si les digo que una visión de consenso en el momento presente, en este terreno, es aquella que mantiene que la Unión Europea debe construirse sin que los Estados miembros pierdan su autonomía con respecto a la Política fiscal. Y si esto es así es básicamente por dos razones. Porque la unión monetaria no es una unión social y es, por tanto, razonable que haya diferencias en los impuestos directos, si hay diferencias entre las prestaciones que ofrecen los distintos Estados miembros, y porque debe, además, mantenerse algún margen de maniobra para poder reaccionar ante contingencias imprevistas y perturbaciones diferenciadas o idiosincrásicas. Y esto último constituye una novedad[1].

La teoría neoclásica hablaba de ciclos y de estabilización pero no contemplaba con la claridad con la que hoy se analiza la necesidad de utilizar ciertas políticas públicas específicas para conseguir un aseguramiento de las distintas economías ante la posibilidad de perturbaciones temporales que afecten de distinta forma a las distintas economías estatales o regionales.

Al mismo tiempo, los teóricos y los políticos se han dado cuenta de que para cumplir con este objetivo no siempre es preciso que el diseño de las políticas se tenga que mantener al nivel centralizado (en este caso al nivel europeo) sino que es posible contemplar la posibilidad de un aseguramiento mutuo y de una estabilización eficaz con políticas fiscales descentralizadas, sin un gran presupuesto público para la Comisión Europea o con diseños alternativos como pueden ser las transferencias fiscales automáticas entre estados o regiones europeas.

Y en este estadio me gustaría hacer una pequeña digresión. Si bien es cierto que se han establecido reglas que garantizan que las finanzas públicas se lleven con ortodoxia, en todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea (el Pacto de Estabilidad, aprobado en el Consejo Europeo de Dublín, es un claro exponente de estas reglas)[2], al mismo tiempo se ha reconocido la necesidad de que los Estados tengan instrumentos para hacer frente a perturbaciones reales específicas. Y la pregunta obvia que surge en este punto es la siguiente: Si esto es cierto para los Estados ¿por qué no para las regiones? ¿Es una cuestión de tamaño? ¿Es el tamaño una variable que puede marcar la diferencia?

III. LA IMPORTANCIA DEL TAMAÑO

A la hora de enfocar la cuestión acerca del papel de las regiones en Europa y el grado de presencia y de importancia que debieran tener, uno de los temas recurrentes es el del tamaño. De hecho, cuando se plantea no sólo la cuestión de la descentralización de

[1] Este argumento está ampliamente desarrollado en el trabajo GALLASTEGUI, Mª C. y ZUBIRI, I. (1999).

[2] Pacto de Estabilidad que está siendo sometido a tensiones y probables modificaciones en el momento de revisar este trabajo.

las funciones y de los recursos, sino incluso la creación de nuevos estados independientes de pequeño tamaño, a menudo se argumenta que, ahora que estamos en pleno proceso de globalización, no tiene sentido mantener una posición que va precisamente en contra de esta tendencia común.

Como siempre que hay puntos de vista divergentes las cuestiones que surgen son numerosas e interesantes. Me centraré en una sola: ¿Es importante el tamaño a la hora de plantearse el papel que una economía puede jugar? Contestar a esta cuestión requiere determinar cuáles son los costes y beneficios del tamaño.

Adoptando un punto de vista amplio, es claro que las principales ventajas del tamaño podrían centrarse en la seguridad y en la existencia de un mercado doméstico amplio. Pero entonces, en un mundo donde los intercambios son cada vez más libres y las tecnologías son capaces de superar prácticamente cualquier distancia, es evidente que la importancia del tamaño será cada vez menor. De hecho, al nivel de Estados, se observa que un tamaño pequeño no significa en general más pobreza y menor desarrollo. Los países muy grandes son, en general, poderosos pero no necesariamente prósperos. En otros términos, la pequeñez no es una barrera para la riqueza y hay incluso quien defiende que los países pequeños, al igual que las pequeñas empresas, pueden crecer más rápido que los grandes al ser más flexibles y adaptables.

Las regiones o los países pequeños son grandes beneficiarios de las tecnologías que evitan los costes extras de comunicarse a largas distancias y casi siempre poseen mercados muy abiertos. El comercio permite a los países pequeños o a las regiones especializarse y esto acarrea vulnerabilidad, pero también genera crecimiento y progreso. Lo que un país pequeño o una región necesita es estar incluido dentro de un bloque comercial. Evidentemente las regiones europeas pertenecen ya a un bloque, más aún, pertenecen a un mercado interno amplio y abierto, lo que les permite crecer y progresar. Lo que precisan es construirse sus propias defensas y pertenecer a una red de aseguramiento mutuo. Ya me he referido antes a esta cuestión. Pero quizá un ejemplo pudiera redondear el argumento.

Consideremos la necesidad de seguridad en relación con el tamaño. En un primer nivel parece evidente que el tamaño de una economía proporciona seguridad. Si un cambio brusco en el precio del petróleo lanza a Tejas a la recesión, simultáneamente California y Nueva York pueden estar en expansión y en estas circunstancias ocurren dos cosas muy importantes. En primer lugar, que los impuestos federales, abundantes debido al tamaño de la economía, proporcionan un fondo de seguridad regional y, en segundo lugar, que los ciudadanos de Tejas que queden en paro pueden moverse, con relativa facilidad, a trabajar a los Estados que tienen ofertas vacantes.

He elegido un ejemplo extremo que apenas tiene semejanza con el caso de la Unión Europea donde la movilidad de las personas deja mucho de ser perfecta. Más aún podríamos incluso decir que no hay movilidad entre distintos Estados, y por ende, al nivel central europeo (al nivel de la Comisión) no existen elementos con los que poder cumplir con el objetivo del aseguramiento. Pero es que, además, el ejemplo estadounidense sólo funciona cuando las perturbaciones son temporales (cuando el cambio del precio del petróleo en Tejas no dura demasiado tiempo). ¿Podría el aseguramiento que se ejemplifica en

este caso servir en el caso europeo? Entiendo que en la mayoría de las situaciones la contestación sería negativa. En Europa, las regiones o los países beneficiarios netos de los fondos estructurales y de cohesión son normalmente regiones o países que las reciben de forma bastante permanente lo que hace que los ciudadanos o países más ricos puedan generar sentimientos de resentimiento y los más pobres de dependencia, sentimientos que en ningún caso parecen aconsejables.

Es evidente que el tamaño tiene ventajas cuando de lo que se trata es de proveer bienes públicos, puros o no, porque una gran población de gente que paga impuestos permite financiar y compartir mejor los costes de bienes como carreteras, redes de telefonía, o incluso la nómina de los funcionarios. Pero, en el otro lado de la balanza, nos encontramos con que los ciudadanos pueden sentirse infelices por el hecho de tener que compartir los costes de las políticas con otras personas con quienes no se sienten identificadas, amén de que los gobiernos pueden aparecer como *no fiables* y remotos.

En un mundo de libre comercio y mercados globales, los grupos culturales y lingüísticos, las regiones, se pueden beneficiar de formar jurisdicciones pequeñas y homogéneas que intercambien con otros países y otras regiones y estén integrados económicamente con otros. Las regiones, los países pequeños, logran las ventajas del tamaño a través de las uniones en clubs internacionales. Desde esta perspectiva, las regiones tienen mucho que decir y hacer en un club internacional como es la Unión Europea. A medida que las ventajas de ser grande disminuyen, las desventajas de ser pequeño aumentan y como sugieren Alesina A. y Spolaore E. (1997) *existe un intercambio entre las economías de escala y el deseo de compartir tu país con gente como tú o similar a ti.* Y un último argumento a favor de los pequeños.

Si bien es cierto que los países pequeños pueden sufrir más que los grandes de las *redes de amigos e influencias,* también es verdad que una burocracia pequeña siempre tiene mucho menos poder.

Los párrafos anteriores sugieren que las regiones y no sólo los Estados pueden jugar un papel muy importante en Europa. Los argumentos utilizados podrían ser resumidos como sigue:

1º.- El tamaño de una economía no es importante cuando se está en un mercado integrado y abierto.

2º.- La función de aseguramiento que permite el disponer de un mercado doméstico grande se puede satisfacer a través de la pertenencia a un club de países como es la Unión Europea y a través de acuerdos de aseguramiento mutuo que no tienen por qué pasar por los Estados. De hecho pueden proveerse al nivel central (Europa) o al nivel regional y con forma de *estándares mínimos.*

3º.- Las funciones de estabilización, básicamente la política fiscal, no tiene por qué ser competencia estatal sino que, con unas ciertas normas armonizadoras, podrían quedar en manos regionales.

4º.- Las funciones de asignación y de provisión de bienes públicos se efectúan mejor desde niveles de gobierno distintos a los estatales y transnacionales cuando son bienes públicos locales, se producen asimetrías de información, existe heterogeneidad de gustos

e incertidumbre acerca de las condiciones locales o acerca de la eficacia de las políticas puestas en práctica.

5º.- Y la política de desarrollo económico, la política de asegurar un crecimiento sostenido y una eficiencia dinámica también se puede ejercer de forma efectiva al nivel regional.

IV. EL CONCIERTO ECONÓMICO

El Concierto ha sido sin lugar a dudas un claro éxito. Las Administraciones vascas han acreditado una notable capacidad de gestión y aunque, sin duda, hay aspectos que pueden ser mejorables, no cabe duda de que el sistema con el que nos hemos dotado parece ya consolidado.

Pero ahora queremos hablar del futuro y todos somos conscientes de que se oyen pronósticos que apuntan hacia una disminución en el margen de maniobra para los ejecutivos forales como consecuencia de la armonización fiscal que la Europa Comunitaria va a ir imponiendo poco a poco. No creo que este tenga por qué ser el caso y enseguida me explicaré. Pero el ejemplo más evidente lo tenemos en el momento de la creación del mercado único que obligó a la adaptación del Concierto entre el Estado y el País Vasco. La adaptación se logró a través de un acuerdo de la Comisión Mixta del Cupo que estableció un sistema de cogestión dentro del Estado a través del cual las Diputaciones Forales participan en el sistema de base de datos e intercambian la información tributaria con otros Estados miembros.

La concertación de un nuevo hecho imponible sobre las adquisiciones intracomunitarias supuso un paso importante en la consolidación del Concierto e incluso más, una ampliación competencial de las instituciones vascas.

Las tendencias que se observan ahora en Europa, en términos de imposición, apuntan a una política fiscal propia de cada Estado miembro sujeta a normas armonizadoras. Y esto hace pensar que Europa no va a poner en peligro la pervivencia del régimen de Concierto. Sin embargo, cuando miramos a la cuestión con un poco más de detalle nos damos cuenta que Europa y Euskadi han tenido ya una pléyade de conflictos y que la Comisión no siempre parece percatarse de que lo que tiene en enfrente es una *Comunidad Autónoma* que forma parte del Estado español. Una región o *nación sin Estado* (la terminología política es variada) a la que no puede tratar, ni mirar, ni examinar, como una entidad que no dispone de competencias fiscales plenas.

En este orden de cosas el Parlamento Vasco acaba de aprobar una moción en la que se mantiene las siguientes afirmaciones:

1ª. La Unión Europea no es sólo una suma de Estados sino también una suma de pueblos.

2ª. En la construcción europea las instituciones que están más cercanas al ciudadano deberían jugar un papel muy importante.

3ª. Una forma de ganar eficiencia en las decisiones públicas es a través de asignar una mayor responsabilidad al *tercer nivel* de gobierno.

4ª. Las demandas no deben ser interpretadas en términos de *confrontación* sino de *cooperación*.

5ª. El reparto del poder no tiene por qué ser necesariamente un juego de suma cero en el que los participantes: Europa, Estados, Regiones, se enfrenten a una situación en la que para que unos ganen los otros tienen que perder en una medida equivalente.

Sus propuestas incluyen sugerencias como las que siguen:

a) Las regiones y otras autoridades sub-nacionales, cuando tengan competencias sobre una materia deben ser incorporadas a los tres niveles de cualquier proceso de decisión: la planificación de las políticas, la toma de decisiones y el *control* de los programas.

b) Las regiones y otras autoridades sub-nacionales deben tener también una participación en el nivel legislativo y una relación directa, sin la necesidad de la intervención estatal, con los poderes legislativos Europeos.

Para ello las alternativas que ofrecen son:

1) Reforzar el papel jugado por el Comité de las Regiones.

2) Admitir la participación de las unidades sub-estatales en el Consejo.

3) La puesta en práctica de los *contratos por objetivos*; contratos que debieran tener como agentes principales a la Comisión, los entes de tercer nivel y los Estados miembros.

La lógica de estas y otras propuestas similares, la lógica a favor de la participación regional en las decisiones comunitarias, es aplastante. La actividad política y económica de la Unión Europea ejerce una influencia cada vez mayor no sólo sobre los Estados miembros sino también sobre las Comunidades Autónomas, landers y regiones. Parece muy difícil pedir a estas entidades una implicación activa en la puesta en práctica de las políticas cuando no han jugado ningún papel en el proceso inicial de su diseño.

Las iniciativas anteriores y las ideas implícitas que aparecen en la misma están íntimamente relacionadas con la idea de que la perspectiva a adoptar es una perspectiva de *abajo-arriba* en contraposición a la perspectiva de *arriba-abajo*. Las entidades del tercer nivel están buscando la creación de nuevos canales de acceso al proceso político europeo y están, implícitamente, adoptando el concepto de *Política Doméstica Europea*.

La Política Europea no se contempla como una política exterior, en el sentido tradicional del término acuñado en las relaciones internacionales, sino como una *política doméstica de una nueva entidad emergente: Europa*.

Dada esta visión, los gobiernos de tercer nivel tienen el derecho de actuar en el proceso de toma de decisiones, dentro del contexto de sus competencias internas. Como no todos los Estados miembros tienen la misma estructura, debemos esperar la existencia de diferencias en la extensión e intensidad del compromiso de los entes del *tercer nivel* entre diferentes Estados perviviendo *sectores de política* donde regiones particulares o grupos de entidades sub-estatales ganarán acceso al proceso de toma de decisiones de la Unión Europea.

Con esta aproximación el Concierto Económico pactado con carácter indefinido el año 2002, después de un largo y tortuoso proceso de negociación, estará bien protegido y ubicado en la Unión Europea. De hecho, muchas cuestiones que hoy se consideran *política doméstica* corresponden, gracias al Estatuto y al Concierto, a los órganos competen-

tes de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Además, en Europa, si se sigue esta aproximación, no será necesario un Gobierno transnacional y una política fiscal coordinada, sino que bastaría con unas reglas armonizadoras básicas que permitieran la existencia de un único mercado al nivel europeo, algo que el Concierto no ha impedido lograr al nivel del mercado español.

V. BIBLIOGRAFÍA

ALESINA, A. & SPOLAORE, E., On the Number and Size of Nations. En *Quarterly Journal of Economics*, 1997.

BÖRZEL, Tanja A., *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

GALLASTEGUI, Mª Carmen, The Decentralization of the Public Sector in Spain. The case of the Basque Country. En *Revue d´economie politique*, 1996.

GALLASTEGUI, Mª Carmen y ZUBIRI, I., El Diseño del Sector Público en la UEM: algunas sugerencias de reforma. En *El euro y sus Repercusiones sobre la Economía Española*. Bilbao: Fundación BBV, 1999.

NEWLANDS, D., The Economic role of regional governments in the European Community. In BENNETT, R. (ed). *Decentralization, Government and Markets*. Oxford: Oxford Clarendon Press.

PETERSON, John & SCHACKLETON, Michael, *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

ZIMMERMAN, H., Fiscal federalism and Regional growth. En BENNETT, R. (ed.) *Decentralization, Government and Markets*. Oxford: Clarendon Press, 1990.