EL CONCIERTO VASCO EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO FISCAL ESPAÑOL. UNA VISIÓN PANORÁMICA

The Basque Economic Agreement in the context of Spanish fiscal federalism. A panoramic view

Euskal Kontzertua federalismo fiskal espainiarraren testuinguruan. Ikuspegi panoramiko bat

Javier SUÁREZ PANDIELLO
Universidad de Oviedo

El autor contextualiza la figura del Concierto Económico en el seno de la financiación territorial del Estado. Comienza por definir el marco teórico de la descentralización fiscal a la luz de los principios más generalmente admitidos en la Teoría de la Hacienda Pública. Seguidamente, pone de manifiesto las características principales de los sistemas de financiación de los territorios de régimen común, como contrapunto a las pecualiaridades del régimen foral. A partir de aquí, realiza una somera descripción de los principales elementos del Concierto Económico y de las complejas relaciones institucionales internas de la Hacienda Vasca que origina la presencia de los tres territorios históricos, el Gobierno autónomo y los gobiernos locales. A continuación, realiza una valoración general del sistema en la que destaca la discordancia de ambos modelos (común y foral) con los principios teóricos del federalismo fiscal, sin que de ahí cuestione la racionalidad teórica del Concierto como instrumento coherente con las reglas de eficiencia y equidad que deben inspirar a cualquier modelo de financiación territorial. Finalmente, valora algunas propuestas recientes y medidas de política económica adoptadas por el Gobierno central con incidencia en las Haciendas territoriales, tales como la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, la reforma del IRPF o la supresión del IAE.

Palabras clave: Concierto Económico. Pacto político. Cupo (aportaciones). Consejo Vasco de finanzas. Derecho histórico y autonómico de Vasconia. Ley de territorios históricos. Historia contemporánea del País Vasco. Derecho Financiero.

❧ ❧ ❧

Egileak Estatuaren finantzaketa lurraldetarraren baitan kokatzen du Kontzertu Ekonomikoaren figura. Hasteko, Ogasun Publikoaren Teorian nagusi diren printzipioen argitan, deszentralizazio fiskalaren marko teorikoa definitzen du, eta, ondoren, foru erregimenaren berezitasunez jabetzeko, erregimen komuneko lurraldeetako finantziazio sistemen ezaugarri nagusiak azaltzen ditu. Jarraian, Kontzertu Ekonomikoaren elementu nagusiak deskribatzen ditu, eta, hiru lurralde historikoen, gobernu autonomikoaren eta gobernu lokalen presentziaren ondorioz, Euskal Ogasuneko barne instituzioetan dauden harreman konplexuen berri ematen du. Sistemaren balorazio orokor bat egin ostean, bi ereduen (komun eta foral) eta federalismo fiskaleko printzipio teorikoen artean dagoen diskordantzia nabarmentzen du. Nolanahi ere, ez du Kontzertuaren arrazionalitate teorikoa auzitan jartzen, finantzaketa lurraldetarreko eredu bat izatean bete egiten dituelako efizientzia eta ekitate arauak. Amaitzeko, Gobernu zentralak berriki egin dituen proposamenak eta politika ekonomikoari buruz hartu dituen neurriak baloratzen ditu (besteak beste, Aurrekontuaren Egonkortasunerako Lege Orokorra, PFEZaren erreforma, edota IAEren ezabaketa), guztiek ere eragina izango dutelako Ogasun lurraldetarretan.

Giltza-Hitzak: Kontzertu Ekonomikoa. Itun politikoa. Kupoa (ekarpenak). Finantzen Euskal Kontseilua. Euskal Herriko Zuzenbide historiko eta autonomikoa. Lurralde Historikoen Legea. Euskal Herriaren historia garaikidea. Finantza Zuzenbidea.

❧ ❧ ❧

The author places the figure of the Economic Agreement in context within the territorial financial framework of the Spanish state. She begins by defining the theoretical framework of fiscal decentralisation in the light of more generally admitted principles in the theory of public administration. He then exposes the main characteristics of the financing systems of common-regime territories as a contrast to the peculiarities of the statutory regime. From here on, he carries out a brief description of the main elements of the Economic Agreement and a complex internal institutional relations of Basque finances originated by the presence of the three historical territories, the autonomous government and local governments. She then carries out a general assessment of the system in which he points out the discordance of both models (common and statutory) with the article principles of fiscal federalism, without questioning the theoretical rationality of the Economic Agreement as an instrument that is coherent with the rules of efficiency and equality that must inspire any model of territorial finance. Finally, he qualifies certain recent proposals and economic policy measures adopted by the central government that have their incidence in the Territorial Finances, such as the approval of the General Law on Budgetary Stability, the income tax reform or the suppression of the tax on economic activities.

Key-words: Economic Agreement. Political pact. Rediscount quota (contributions). Basque Council of Finance. Historic and autonomic Law of Vasconia. Law on historic territories. Contemporary history of the Basque Country. Financial law.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. PRINCIPIOS BÁSICOS DE FINANCIACIÓN TERRITORIAL. III. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL: 1. La financiación en el régimen común. 2. La financiación en el régimen foral. 3. Valoración Final. IV. A MODO DE CONCLUSIÓN. PROPUESTAS Y MEDIDAS RECIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL CON INCIDENCIA TERRITORIAL. V.BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, una de las principales novedades que acompañaron a la Transición democrática del Estado Español iniciada a partir de la segunda mitad de la década de los setenta fue la sustitución progresiva de un esquema organizativo fuertemente centralizado, inspirado en el siglo XIX por el modelo napoleónico al que seguía miméticamente, por un modelo de descentralización más parecido al existente en países que se han dotado de una organización federal. Si bien las expectativas generadas por el proceso de descentralización más allá de sus implicaciones económicas, muy importantes desde su origen, para las Comunidades Autónomas denominadas *históricas* o de *vía rápida*, parecían evolucionar a veces con una lentitud exasperante, sobre todo en lo que afectaba al traspaso de ciertas competencias, la realidad actual es que, sin perjuicio de los contenciosos aún hoy vivos acerca del pleno desarrollo de algunos Estatutos de Autonomía, el volumen de recursos que gestionan en este momento las Comunidades Autónomas supera de largo el 40 por ciento del gasto total de las Administraciones Públicas, cifra que ni los más optimistas podían prever en los orígenes de la Transición, cuando hacía fortuna el *slogan* del 50-25-25, según el cual, se daba por bueno un proceso que terminara con un 50 por ciento del gasto público gestionado por la Administración Central y sendos 25 por ciento traspasados respectivamente a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Con todo, desde su origen, quedó claro que el modelo español de descentralización fiscal no iba a ser uniforme, pues ya desde el principio la Constitución Española reconoció los derechos históricos de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra que llevaban aparejado un régimen fiscal y financiero especial a partir de los denominados respectivamente Concierto y Convenio económicos y, además, se instauraba un régimen de dos velocidades para el desarrollo autonómico en el resto de comunidades, denominadas de régimen común.

El presente artículo tiene por objetivo presentar un balance descriptivo de lo que ha sido el proceso descentralizador, al objeto de insertar el régimen de Concierto del País Vasco en el contexto de dicho proceso. En este sentido, el artículo consta de tres partes

diferenciadas, pero conectadas entre sí. En primer lugar, se trata de repasar los principios básicos que la teoría de la Hacienda Pública y, más en particular, la teoría del Federalismo Fiscal ha venido sedimentando como inspiradores fundamentales de la financiación de gobiernos descentralizados. La segunda parte contiene una visión panorámica y necesariamente esquemática por razones de espacio de lo que es el sistema de organización territorial del Estado Español y su cuadro financiero, distinguiendo obviamente entre el modelo de régimen común, que sigue, en lo que al nivel autonómico se refiere, los dictados de la LOFCA o Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, y el modelo foral vigente en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra. Finalmente, la tercera parte repasa algunas propuestas y medidas recientes de política fiscal adoptadas por la Administración Central con incidencia especial en la financiación territorial.

II. PRINCIPIOS BÁSICOS DE FINANCIACIÓN TERRITORIAL

La discusión en materia de principios de la financiación puede hacerse amplia y prolija. Sin embargo no es este obviamente el lugar para acometer una discusión doctrinal de este tipo[1]. Por lo que a este artículo respecta, baste indicar que dos son los principios básicos sobre los que se debe asentar cualquier esquema de financiación territorial, amén de cuantos principios complementarios puedan ser sometidos a discusión. Dichos principios son los de *suficiencia* y *autonomía*.

El principio de suficiencia aparece como una regla básica, en la medida en que los recursos de los distintos niveles territoriales deberían ser bastantes como para afrontar las necesidades de gasto derivadas de las competencias asumidas. Sin embargo, expuesto en esos términos, el principio de suficiencia no deja de mostrarse como un recurso retórico y de difícil implementación práctica, puesto que en la realidad las necesidades de gasto aparecen casi siempre como ilimitadas, dado que cualquier servicio público es susceptible de mejora en su cantidad o en su calidad, lo que hace poco operativo el cálculo objetivo de las necesidades de gasto, y por ende de la cantidad de recursos que, en términos absolutos, garantizarían su cobertura. Es por ello, por lo que en la práctica los acuerdos de financiación suelen reflejar compromisos políticos de distribución de recursos entre gobiernos de nivel diferente, sobre la base de reglas pactadas de *Equidad Vertical* (cada nivel de gobierno debería ser capaz de prestar los servicios sobre los que es competente a un nivel *similar* de cobertura) y entre gobiernos del mismo nivel con arreglo a criterios de *Equidad Horizontal* (gobiernos que exigen un esfuerzo fiscal similar a sus ciudadanos deberían ser capaces de suministrar una cantidad y calidad análoga de servicios a los mismos).

Por su parte, la aplicación práctica del principio básico de autonomía requiere, por un lado, que cada gobierno goce de discrecionalidad en la asignación del gasto de acuer-

[1] *Vid.* MONASTERIO & SUÁREZ PANDIELLO (1998) para un análisis detallado.

do con sus competencias (sea libre de establecer las ponderaciones que estime convenientes, según las preferencias reveladas por su población) y, por otro, que se aplique en una medida sustancial lo que se ha dado en llamar *Corresponsabilidad Fiscal*, concretada en tres ideas básicas, estrechamente relacionadas entre sí:

- Idea de *Rendición de Cuentas* o *Asunción de responsabilidades*. Todos los gobiernos deberían responder ante sus electores por las políticas de ingreso y gasto efectuadas.
- Idea de *Perceptibilidad*. Los ciudadanos debieran ser capaces de identificar el coste de las políticas de gasto aplicadas por los diferentes gobiernos.
- Idea de *Simetría en la distribución de Costes y Beneficios Políticos*. En la medida en que el gasto público habitualmente rinde beneficios políticos en términos de popularidad al gobierno que lo ejecuta y, por el contrario, los tributos originan costes políticos, sería deseable que en la medida de lo posible coincidiesen los gobiernos encargados de acometer ambas políticas, a efectos de que los ciudadanos pudieran ejercer en la práctica y con conocimiento de causa la labor de control implícita en la primera de las ideas anteriores. Dicho de otro modo, el recurso a transferencias intergubernamentales debería minimizarse, salvo para cubrir necesidades ineludibles.

¿Cómo aplicar en la práctica todos estos principios? Con la dificultad implícita en el diseño de cualquier sistema de financiación que debe conjugar criterios razonables, pero a menudo contradictorios entre sí, la teoría del Federalismo Fiscal ha venido sugiriendo algunas reglas para la distribución territorial de tributos y transferencias intergubernamentales. Por lo que respecta a los tributos, y sin ánimo de exhaustividad, quisiera aquí reflejar las reglas propuestas por Musgrave (1983) que se han convertido en poco menos que clásicas:

1ª.- Los niveles medio y, en especial, inferior deberían gravar las bases con menor capacidad de movilidad interjurisdiccional.

2ª.- Los impuestos personales con tipos progresivos deberían ser utilizados por las jurisdicciones en las cuales resulte más eficiente establecer una base global.

3ª.- La imposición progresiva, diseñada para asegurar objetivos redistributivos debería ser primordialmente central.

4ª.- Los impuestos destinados a propósitos estabilizadores deberían ser centrales, al mismo tiempo que los de los niveles inferiores deberían ser cíclicamente estables.

5ª.- Las bases distribuidas de un modo muy desigual entre subjurisdicciones debieran ser usadas de modo centralizado.

6ª.- Los tributos basados en el principio de beneficio, tasas y precios públicos son apropiados para todos los niveles de gobierno.

Por lo que respecta a los criterios para la distribución de transferencias intergubernamentales se requeriría que la mayoría de éstas, en la medida en que sean necesarias para el respeto combinado a los principios de suficiencia y autonomía, debieran tratar de cubrir la brecha eventualmente existente entre las necesidades de gasto del gobierno

receptor, evaluadas sobre la base de las competencias asumidas, y su capacidad fiscal propia, derivada de las bases imponibles sobre las que pudiera ejercer igualmente sus competencias fiscales.

El cuadro resume un ranking teórico de fuentes de ingreso para los gobiernos territoriales según su respeto al principio de autonomía.

Ranking de las fuentes de ingreso según la autonomía del gobierno territorial

1.- Impuestos propios :	Base y tipos bajo control local
2.- Impuestos solapados:	Base fijada por el Estado y tipos bajo control local
3.- Impuestos compartidos:	Base y tipos fijados por el Estado. Localidad participa en recaudación
4.- Subvenciones generales:	El gobierno local decide en qué gastar
5.- Subvenciones específicas:	El gobierno central decide en qué gasta el gobierno local

III. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL

La organización constitucional del Estado Español consagra tres niveles territoriales en las Administraciones Públicas (Central, Autonómico y Local), si bien la organización administrativa y financiera dista de ser unitaria y homogénea. Más bien al contrario, existen diversas fuentes de diferencias. Así, frente al sistema general en el que el nivel local de la Administración contiene dos escalones (Diputaciones Provinciales, Cabildos o Consejos Insulares y Ayuntamientos), existen Comunidades Autónomas uniprovinciales, en las que se da la particularidad de que la Administración autonómica asume las competencias materiales y financieras de las Diputaciones provinciales, las cuales quedan extinguidas en ese ámbito territorial, permaneciendo los ayuntamientos como único eslabón de la Administración local, sin perjuicio de la constitución de organismos cooperativos, como mancomunidades, consorcios,...

Más relevante en el ámbito financiero es la distinción entre los Territorios de régimen común y los de régimen foral (Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra). A la descripción somera de las diferencias entre ambos sistemas y sus implicaciones en relación con los principios comentados anteriormente dedicaré el resto del presente epígrafe.

1. La financiación en el régimen común

Las Comunidades Autónomas de régimen común tienen un esquema financiero basado en lo dispuesto en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), la cual ha sufrido en los últimos años diversas modificaciones, tenden-

tes a incrementar su corresponsabilidad fiscal. Con todo, y en términos generales se sigue manteniendo un esquema general que contiene tres bloques de instrumentos de financiación que responden a objetivos diferentes:

a) Bloque de Suficiencia

El objetivo inicial de este bloque era cubrir el coste efectivo de los servicios traspasados por el Estado a las Comunidades Autónomas, de manera tal que estas pudieran mantener la cobertura de los servicios a los mismos niveles que los venía prestando la Administración Central en el momento de su traspaso. Para ello, el Estado procedió a ceder determinados tributos a las Comunidades Autónomas y a complementar su financiación con un porcentaje de participación en los ingresos del Estado. En el momento actual, la financiación por este bloque ha quedado ya desvinculada del coste efectivo. Tras las últimas modificaciones, las Comunidades Autónomas de régimen común han adquirido amplias capacidades normativas sobre la práctica totalidad de los tributos cedidos (Impuestos sobre el Patrimonio Neto, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Tasas sobre el Juego, Impuesto sobre Matriculación de Vehículos, tramo autonómico del IRPF e impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos), participan sin capacidad normativa en el IVA y el resto de los Impuestos Especiales y han visto sustituir la Participación en Ingresos del Estado por un denominado Fondo de Suficiencia que cumple la misma misión. En esencia, por lo tanto, la realidad actual del bloque de suficiencia ha incrementado la capacidad de decisión de los gobiernos autonómicos a la hora de modular su financiación a costa de un menor peso de las transferencias incondicionales.

b) Bloque de Solidaridad

Por su parte, los instrumentos del bloque de solidaridad estaban previstos para tratar de acortar las diferencias en dotaciones de *stock* de capital público entre comunidades. De hecho, todos estos instrumentos vienen vinculados a la realización de operaciones de inversión. Concretamente, el principal de ellos es el Fondo de Compensación Interterritorial, dotado sobre la base de un porcentaje (35 % en el momento actual) de la inversión civil nueva del que son beneficiarias aquellas comunidades consideradas Objetivo nº 1 de la Unión Europea. Otros instrumentos contenidos en este bloque son los procedentes de los Fondos Estructurales Europeos, los Convenios de Inversión con la Administración Central y las Asignaciones Presupuestarias Especiales para la nivelación de servicios públicos esenciales a que alude el art. 15 de la LOFCA, si bien estas últimas nunca han sido llevadas a la práctica.

c) Bloque de Autonomía

Finalmente, conforman el bloque de autonomía aquellos recursos que permiten a las Comunidades Autónomas de régimen común mejorar su posición financiera a expensas

de sus propios contribuyentes. Así, pueden establecer sus tributos propios, sobre hechos imponibles no gravados por el Estado y, recargos sobre el IRPF estatal o sobre tributos cedidos, además de recurrir al crédito. El uso práctico de esta capacidad fiscal propia ha sido en la práctica bastante reducido, limitándose a la creación de impuestos sobre el juego del bingo, tributos sobre tierras infrautilizadas y algunos tributos medioambientales. Recientemente han sido además creados algunos nuevos tributos sobre grandes superficies (Cataluña), depósitos bancarios (Extremadura) y estancias en establecimientos hoteleros (Baleares), este último con motivaciones medioambientales también, si bien en todos los casos el Gobierno central ha cuestionado su legalidad recurriendo su creación ante el Tribunal Constitucional.

Por lo que respecta a las Corporaciones Locales, su financiación viene regulada por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988, aunque en el momento presente se encuentra en trámite de preparación un nuevo proyecto de ley que sustituirá al actualmente vigente. Concretamente, los municipios tienen actualmente a su disposición cinco impuestos (Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Actividades Económicas, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras e Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana), sobre los cuales tienen una amplia capacidad normativa, en la medida en que pueden fijar libremente los tipos impositivos dentro de unas amplias bandas establecidas por la Administración Central. Con la recaudación procedente de estos impuestos, más el recurso a tasas, precios públicos y contribuciones especiales los ayuntamientos financian aproximadamente la mitad de sus gastos. Para complementar su financiación, estas localidades reciben una transferencia incondicional procedente de la Administración Central (Participación en Ingresos del Estado, o PIE) y transferencias condicionales destinadas a financiar proyectos concretos, además de poder explotar su propio patrimonio y recurrir al crédito. Igualmente está previsto que los ayuntamientos participen en los ingresos de las Comunidades Autónomas, si bien en la actualidad las cantidades procedentes de esta fuente son marginales.

Por su parte las Diputaciones provinciales son administraciones casi en exclusiva dependientes de las ayudas financieras de otras Administraciones Públicas, quedando su fiscalidad propia circunscrita exclusivamente a la posibilidad de establecer un recargo sobre el Impuesto municipal sobre Actividades Económicas, tributo, por cierto, puesto en la actualidad en tela de juicio y que será eventualmente suprimido en su mayor parte próximamente. De hecho, apróximadamente el 80 por ciento de los ingresos no financieros de las Diputaciones de régimen común proceden de transferencias intergubernamentales.

En suma, y en lo que respecta a los principios considerados en el epígrafe anterior, cabe resaltar que en el ámbito de la *autonomía* las Comunidades Autónomas de régimen común gozan de capacidad normativa limitada sobre los tributos que les han sido cedidos totalmente o compartidos con la Administración Central y de capacidad normativa plena sobre tributos propios y recargos, con los únicos límites para su establecimiento marcados por las disposiciones de la LOFCA (no gravar hechos imponibles ya gravados por el Estado, ni gravar hechos imponible radicados fuera del territorio de la Comunidad

Autónoma, en lo que respecta a tributos propios, y no distorsionar la naturaleza del tributo sobre el que recaen, ni minorar los recursos del Estado, en el caso de los recargos).

En cuanto a las Corporaciones Locales, los ayuntamientos tienen total libertad de fijación de tipos en sus tributos dentro de bandas de topes mínimos y máximos fijados por la Administración Central. Esta autonomía no alcanza a las Diputaciones de régimen común, mucho más dependientes en su financiación de otras administraciones.

Finalmente, y en lo que respecta a la *suficiencia*, decir que los desequilibrios verticales son cubiertos en el ámbito de los territorios de régimen común mediante sistemas de transferencias de arriba abajo.

2. La financiación en el régimen foral

Frente al esquema financiero de los territorios de régimen común la esencia del sistema foral es la existencia de un *Pacto* por el cual las respectivas Haciendas Forales se hacen cargo de los principales impuestos del sistema fiscal, con cargo a los cuales no sólo financian las competencias que han asumido, sino que disponen además de un margen de recursos financieros para transferir a la Hacienda Central una cantidad en concepto de pago por los servicios de titularidad estatal prestados en el ámbito de la respectiva Hacienda Foral.

El citado Pacto se denomina *Concierto* en el caso del País Vasco y *Convenio* en Navarra y presenta como elementos esenciales la existencia de una serie de Tributos *Concertados (Convenidos),* aquellos sobre los que las Entidades Forales ejercen su autonomía tributaria, y del denominado *Cupo (Aportación)*, o cantidad aportada en concepto de pago por los servicios de titularidad estatal prestados en el ámbito de la respectiva Hacienda Foral.

El caso del País Vasco presenta una complejidad especial en relación a Navarra como consecuencia de su carácter pluriprovincial. Así la denominada Ley de Territorios Históricos es la encargada de organizar el esquema de relaciones internas de la Hacienda Vasca.

Con todo, la pertenencia a un espacio económico y financiero común obliga al Concierto a aplicar unas mínimas Normas de Armonización y Coordinación. Así, existen una serie de Principios armonizadores de carácter general, aplicables al conjunto de tributos concertados, a los que habría que añadir algunos principios especiales vinculados a los puntos de conexión de cada tributo en particular, además de necesitarse también normas de armonización interna en el seno de la propia Comunidad Autónoma del País Vasco. Por ceñirse sólo a los primeros (principios de carácter general), cabe destacar entre ellos:

- La adecuación de las normas forales a la Ley General Tributaria.
- La clasificación de Actividades Económicas del mismo modo y con los mismos criterios que en Territorio Común.
- Las normas forales no podrán implicar menoscabo de la competencia empresarial, ni distorsionar la asignación de recursos y el libre movimiento de capitales y mano de obra.
- La presión fiscal efectiva global deberá ser *equivalente* a la de Territorio Común.

Puestos a valorar esos principios, y al margen de su coherencia interna de carácter general con los objetivos de unidad de mercado, cabe resaltar la ambigüedad del término *equivalente* referido a la presión efectiva global, que en todo caso supone un avance sobre la regulación anterior en la que se decía que *no podría ser inferior* a la de territorio Común. Desde un punto de vista conceptual y en el marco de un sistema de federalismo fiscal no parece muy adecuada la inclusión de este principio, en la medida en que limita la autonomía, máxime cuando la ampliación de capacidades normativas en las Comunidades Autónomas de régimen común abre la puerta a la existencia de diferencias relevantes en las políticas fiscales de carácter territorial y por lo tanto incorpora un punto de litigiosidad implícita en el sistema del que habría sido razonable prescindir.

El ámbito de los tributos concertados alcanza en la actualidad a la totalidad del mapa fiscal, excluidas las rentas de aduanas e incluidos los impuestos municipales obligatorios. Además, la capacidad normativa de la que disponen los territorios históricos es ciertamente amplia, con los únicos límites derivados de las normas de Armonización y Coordinación, tanto a nivel del Estado Español, como en lo referente a la Unión Europea.

Respecto al cálculo del *Cupo*, la metodología pactada incluye como primer paso la determinación de un *Cupo Bruto* mediante la aplicación de un coeficiente de imputación (que en la práctica se ha mantenido constante en un valor de 6,24) a las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco, definidas como diferencia entre los gastos totales y las cargas asumidas a partir de los Presupuestos Generales del Estado. Más en concreto, entre las cargas no asumidas se incluyen en todo caso el Fondo de Compensación Interterritorial, las transferencias y subvenciones del Estado a favor de entes públicos que desarrollen competencias no asumidas por el País Vasco y los intereses y cuotas de amortización de todas las deudas del Estado.

Por su parte, entre las cargas asumidas la metodología del cupo distingue entre el INSALUD, IMSERSO y Policía Autónoma para cuya valoración se utilizan reglas especiales y el resto de competencias asumidas, las cuales son valoradas con criterios similares al del coste efectivo utilizado en la valoración de las transferencias a las comunidades de régimen común, si bien de un modo más ventajoso para la Comunidad Autónoma del País Vasco, pues aquí se incluyen todos los capítulos del presupuesto, en lugar de incorporarse sólo los gastos de personal, compras corrientes de bienes y servicios e inversiones reales.

Una vez calculado el *Cupo Bruto*, se procede a efectuar una serie de deducciones a efectos de computar ingresos no concertados y ajustes, lo que da lugar al *Cupo Líquido* que finalmente se transfiere a la Administración Central.

Por lo que respecta a las relaciones internas de la Hacienda Vasca, puesto que en la Comunidad Autónoma del País Vasco existen tres niveles de Hacienda (*Hacienda General del País Vasco, Haciendas Forales* y *Haciendas Locales*), la distribución de los recursos generados por el sistema de Concierto parte del establecimiento de unos Coeficientes de distribución vertical (según competencias asumidas por cada nivel). En segundo lugar, se aplica un modelo de distribución horizontal, para determinar la porción de los recursos totales a transferir a la Comunidad Autónoma del País Vasco que corres-

ponde a cada uno de los territorios históricos, sobre la base de criterios de renta y capacidad fiscal relativas.

Así, el Gobierno Vasco recibe de las Diputaciones Forales una Aportación general, además de otras Aportaciones específicas. La primera se obtiene aplicando el coeficiente vertical vigente sobre los recursos a distribuir. Además, las Diputaciones Forales financian también una serie de políticas comunes, excluidas anteriormente del modelo de reparto general, como son la financiación de la Policía Autónoma y de la Sanidad, en la parte que se financia mediante minoración del Cupo, además de la aportación específica para las políticas comunes de fomento industrial en el País Vasco. Como novedad para el quinquenio 1997-2001, se crea un Fondo de Solidaridad, cuya finalidad principal es asegurar que, salvo causas derivadas de diferencias normativas o de gestión, la participación relativa en la recaudación total de cada Territorio Histórico, una vez deducida su contribución al propio Fondo de Solidaridad, alcance el 99% de su coeficiente horizontal.

La cantidad global, resultante de la suma de la Aportación general y las específicas, se reparte entre las tres Diputaciones Forales mediante una fórmula en la que, como se ha indicado, la renta de cada territorio Histórico es la principal variable utilizada para determinar su aportación al sostenimiento de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por lo que respecta a las Haciendas Locales, de acuerdo con la Ley de Territorios Históricos, éstas deben recibir una financiación no inferior a la que les correspondería de aplicarse la legislación de régimen común. En todo caso, el Consejo Vasco de Finanzas recomienda a las Diputaciones Forales que destinen a los entes locales de su territorio como mínimo el 53 % de la recaudación por tributos concertados, netos de otras aportaciones.

En suma, y por lo que respecta aquí también a los principios de autonomía y suficiencia, los territorios de régimen foral gozan de capacidad normativa máxima, apenas limitada por normas de armonización fiscal, lo que les dota de más autosuficiencia financiera. En todo caso, a diferencia del régimen común los desequilibrios verticales son cubiertos mediante sistemas de transferencias de abajo arriba (con origen en las Diputaciones Forales).

3. Valoración Final

Puestos a valorar los distintos sistemas de financiación territorial vigentes en España desde el punto de vista de las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal, cabría empezar por decir que ni el régimen común, ni el foral siguen plenamente las directrices teóricas, plasmadas en los criterios para la distribución de impuestos de Musgrave (1983). Ambos sistemas parecen incentivar la competencia fiscal, en la medida en que conceden amplios márgenes de discrecionalidad fiscal a los gobiernos territoriales en materias sensibles como pueden ser la renta personal (ambos sistemas) o los beneficios de sociedades (régimen foral). Si bien existe un punto de ambigüedad teórica sobre la bondad de la com-

petencia fiscal[2], yo me atrevería a decir que la posición mayoritaria en la doctrina hacendística la encuentra contraproducente pues consume recursos, provoca litigios y, en última instancia, pone en peligro la sostenibilidad de los servicios públicos.

Aparentemente, el régimen foral otorga mayor autonomía y corresponsabilidad fiscal a los gobiernos autonómicos que disfrutan de él. Sin embargo, esto no es cierto en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, puesto que la titularidad de las competencias normativas que detentan las Diputaciones Forales hace que el Gobierno Vasco sea en la práctica totalmente dependiente de transferencias intergubernamentales (en este caso de dichas Diputaciones), lo que supone una inversión en los términos que asemeja financieramente (en términos cualitativos) al Gobierno autónomo vasco con las Diputaciones de régimen común.

Puestos a valorar más en particular al sistema foral, en mi opinión, y en términos de *eficiencia,* el juicio debiera ser positivo en lo que respecta a la aplicación de políticas de proximidad y principio de subsidiariedad, así como en materia de corresponsabilidad fiscal En términos de *equidad,* con cálculos adecuados de Cupo y Aportaciones, teóricamente el sistema podría ser perfectamente equitativo y nada impide institucionalmente que esto sea así. Sin embargo, en la práctica perviven ciertas inequidades en su aplicación que, a mi juicio, debieran ser corregidas. Por ejemplo, si la política redistributiva principal es competencia de la Administración Central como parece deducirse de las reglas constitucionales, tales políticas debieran incluirse en el cálculo del cupo, como cargas no asumidas por las Comunidades Forales.

Por otra parte, la constancia en el tiempo del índice de imputación parece poco justificable. Resulta difícil de admitir que una Comunidad Autónoma mantenga a lo largo de décadas idéntica posición relativa en ninguna magnitud económica o demográfica, por lo que adaptar temporalmente el índice de imputación a la realidad parece condición indispensable para la equidad del sistema.

Finalmente, la disposición de la Ley de Territorios Históricos de que las Haciendas locales vascas deben recibir una financiación no inferior a la que les correspondería de aplicarse la legislación de régimen común supone en la práctica que los municipios vascos podrían gozar de una financiación privilegiada, bien a costa del resto de administraciones públicas vascas (si el coeficiente vertical resultante les es beneficioso), o a costa de la Administración Central (si ello deriva de un cupo infravalorado).

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN. PROPUESTAS Y MEDIDAS RECIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL CON INCIDENCIA TERRITORIAL

A lo largo del presente artículo hemos visto cómo el proceso de descentralización fiscal llevado a cabo a lo largo de las últimas décadas ha incrementado fuertemente las

[2] BRENNAN & BUCHANAN (1980), por ejemplo, se muestran firmemente partidarios de la competencia fiscal a nivel territorial como forma de limitar el crecimiento del peso del sector público en la Economía, lo que pone de manifiesto el trasfondo ideológico de la recomendación.

capacidades de decisión (y por ende la corresponsabilidad fiscal) de los gobiernos territoriales no sólo en los territorios forales, sino también en los de régimen común. Sin embargo, a lo largo del último año la Administración Central ha adoptado una serie de decisiones, realizado propuestas e implementado medidas legales que afectan de modo relevante a la acción de gobierno de las administraciones territoriales y no sólo en el ámbito del régimen común. Así, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, la propuesta de reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y las incertidumbres originadas en la financiación local, ante la promesa de supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas y de elaboración de una nueva Ley Reguladora de las Haciendas Locales presentan un panorama financiero nuevo que se traducirá inevitablemente en cambios de forma y de fondo en las estructuras presupuestarias de los gobiernos subcentrales. Dejando de lado por inciertos los efectos que eventualmente pueda tener la reforma de un IRPF ya ampliamente compartido territorialmente y el sentido que finalmente se le dé a la reforma de la financiación local, quisiera terminar este artículo con un breve comentario sobre un cierto riesgo que entrañaría una aplicación excesivamente rígida de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, popularmente bautizada (probablemente con exageración) como Ley del *Déficit Cero*. Para ello me permito utilizar una metáfora futbolística, con cuya ayuda creo se digerirá mejor el argumento que quiero trasladar.

Recordará quien esto lea que hace unos años desde la Administración se impulsó una importante modificación en la regulación del deporte profesional, particularmente transcendente en el mundo del fútbol. Entendían nuestros gobernantes que un sector tan fuertemente profesionalizado y que movía tan ingente cantidad de dinero no podía estar en manos de aficionados por lo que procedía también profesionalizar su gestión y responsabilizar a sus gestores, incluso por la vía patrimonial. Así nacieron en su día las Sociedades Anónimas Deportivas. Sin embargo, en la medida en que los clubs de fútbol se encontraban fuertemente endeudados, se entendía que poner la cuenta a cero exigía un Plan de Saneamiento previo, por lo que desde el Sector Público se procedió inicialmente a acometer dicho Plan. El Estado ayudó a los clubs a salir de su crisis inyectándoles gasolina financiera que estos dedicaron, en su mayor parte, a reforzar sus plantillas con inmigrantes legales muy bien remunerados.

Existía, no obstante un modesto club de fútbol que se había destacado por una excelente gestión presupuestaria, hasta el punto de no necesitar acogerse al Plan de Saneamiento. Este club era y es el Club Atlético Osasuna de Pamplona, cuyas cifras le avalaban y que como premio a su buena gestión fue eximido de convertirse en SAD. Como el coche iba bien, tampoco recibió carburantes extra, no pudo seguir la carrera de fichajes estrella y consiguientemente (¡gran premio a su buena gestión!) descendió a segunda división. Quien haya llegado hasta aquí se preguntará qué tiene esto que ver con la Hacienda territorial. Pues bien, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria recientemente aprobada, presenta también como objetivos responsabilizar a las Administraciones Públicas de la gestión de sus recursos endureciendo las restricciones al gasto y, se espera, aumentando la transparencia en la gestión. Así se plantea como objetivo, no como imposición, el de *déficit cero* (los gastos corrientes y de capital no deberían superar a la suma de ingresos

corrientes y de capital), de modo que aquellos gobiernos (estatal, autonómicos o locales) que deseen incrementar su gasto saben que deberían apelar a los ciudadanos (elevando los impuestos) y que el recurso al crédito debería ser una solución extrema e indeseable. Más allá del debate sobre si esta ley incurre en supuestos de inconstitucionalidad por atentar contra la autonomía de los gobiernos subcentrales (no soy jurista y, por lo tanto, no me pronuncio) y de si es una ley fundamentalista por limitar los objetivos de déficit más aún de lo que nuestros compromisos europeos aconsejan, y aún estando de acuerdo con la filosofía general de prudencia en la gestión y transparencia respecto a los ciudadanos, me gustaría llamar su atención sobre un posible problema de equidad (o de inequidad) que la aplicación estricta de la ley podría traer inducido y al que modestamente he bautizado en alguna comparecencia pública como *efecto Osasuna*. La idea es que si nos tomamos al pie de la letra el objetivo de *déficit cero* y, simplificando, despreciamos la importancia de las partidas de variación de activos financieros, el recurso al crédito para las Administraciones Públicas (estatal, autonómicas y locales) viene limitado por su capacidad de amortizar las deudas presentes. Dicho en otros términos, y simplificando mucho, sólo podrían endeudarse aquellas Administraciones que en la actualidad estuvieran endeudadas y sólo podrían hacerlo en la misma cuantía en que amortizasen su deuda viva. En consecuencia y dado que la deuda es un instrumento fundamental para la financiación de inversiones y además teóricamente recomendable por razones de equidad intergeneracional (distribución equitativa en el tiempo de beneficios y costes de las inversiones), aquellos gobiernos (estatal, autonómicos o locales) más *manirrotos*, menos austeros en su gestión o que partan de una situación financiera más endeudada se verán *premiados* con la posibilidad de seguir endeudándose y mejorando sus inversiones. Los gobiernos austeros, con poca deuda viva, tendrían dificultades hasta para sustituir el mobiliario urbano, a menos que incrementen la presión fiscal sobre sus ciudadanos. Ciertamente, el ejemplo es exagerado, en cuanto al *premio a los malos*, ya que deudas grandes, suponen también cargas financieras grandes y dado que el capítulo de intereses sí forma parte del cálculo del déficit, cuanto mayor sea esta partida menos recursos quedan disponibles para afrontar políticas más vinculadas a la prestación de servicios públicos de calidad. Sin embargo, sí parece claro el efecto de *castigo a los buenos*. Una vez más enviamos al Osasuna a segunda división. ¿Es ésta una buena política de incentivos?

V. BIBLIOGRAFÍA

BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M., *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press. Cambridge, 1980.

MONASTERIO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J., *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Barcelona: Ed. Ariel, 1998.

MUSGRAVE, R.A., Who should tax, where and What?. En McLURE, C.E. (Ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*. Centre for Research on Federal Financial Relations. ANU. Canberra, 1983, pp. 2-22.