

El Concierto Económico del siglo XXI: nuevo cupo y ¿extensión a Cataluña?

[Imprimir](#)



Por: ENRIQUE JOSÉ RODRÍGUEZ CATIVIELA
Notario de Madrid

Un rasgo muy curioso de nuestro sistema tributario es la existencia -incluso en épocas políticamente nada propicias- de regímenes especiales distintos del común, tanto por razones geográficas (Canarias, Ceuta y Melilla) como históricas (Navarra y País Vasco, con sus regímenes de Convenio y Concierto Económico, respectivamente).

Fuera de sus lares la atención que los expertos han dedicado a estos fenómenos ha sido más bien escasa¹. Pero recientemente, en el caso del Concierto, la situación ha cambiado, tanto por su cuestionamiento por alguno de los partidos políticos emergentes -en concreto antes UPyD y ahora Ciudadanos, que abogan por su abolición-, como por su posible implantación en Cataluña, como salida al grave conflicto actualmente existente. Otro aldabonazo ha sido el reciente acuerdo sobre el Cupo cerrado el 3 de mayo de 2017, tras casi una década de desencuentro. La razón de ser del Concierto Económico deriva del reconocimiento por parte de la disposición adicional 1ª CE de los derechos históricos de los Territorios Forales, que produce una suerte de fusión entre mundos jurídica y políticamente incompatibles, el tradicional y absolutista de los Fueros y el liberal y democrático propio del régimen constitucional. Tan asombrosa taumaturgia se completa con la derogación de las Leyes de 1839 y 1876 efectuada por la disposición derogatoria 2 de la propia Constitución, promulgadas tras la primera y tercera de las guerras carlistas que concluyeron con la victoria del bando liberal y que generarían el régimen. Resulta asombrosa la gran revalorización obrada por el precepto constitucional, puesto que las normas derogadas lo que hicieron fue justamente abolir el régimen tributario foral y sustituirlo por un modesto instrumento técnico que pretendía obtener un objetivo combatido a sangre y fuego por el bando tradicionalista: la contribución de estos territorios en igual medida que los demás a los gastos comunes de la Nación, pero no mediante la figura tributaria entonces dominante en territorio común -la Contribución Rústica, congruente con la estructura económica de España-, debido a la ausencia de datos agronómicos de las fincas sitas en el País Vasco, sino manteniendo su tributación peculiar basada en impuestos indirectos y el pago de un cupo al Gobierno de España. Tal recurso técnico se institucionalizó, dotando de una apariencia pactista a los acuerdos entre Gobierno y Diputaciones de las antiguas Provincias Vascongadas para la fijación del cupo contributivo al Estado, mucho más patente en el Convenio Navarro por contar con la cobertura de la todavía vigente Ley Paccionada de 1841. La abolición del Régimen en Guipúzcoa y Vizcaya por un Decreto Ley dictado por Franco en plena Guerra Civil como represalia por la falta de apoyo a su causa de estas provincias reforzó la reivindicación de restaurar el Concierto durante la transición a la democracia, que se plasmó en esta curiosa disposición adicional primera, que tampoco llegó a contar con el apoyo de los nacionalistas vascos por considerarla insuficiente, de ahí que el voto afirmativo al texto constitucional no alcanzase la mayoría en aquel territorio.

Los estigmas que siempre han esgrimido los numerosos enemigos de este régimen foral han sido

tres, en parte contradictorios: que los contribuyentes vascos soportaban una presión fiscal inferior a la existente en territorio común; que el cupo no cubría el coste real de las cargas públicas no asumidas por la Comunidad Autónoma; y que, como consecuencia, la cantidad y calidad de los servicios públicos disfrutados por los ciudadanos vascos contaba con un nivel muy superior a los prestados en territorio común. En definitiva, un privilegio territorial.

"El Concierto no es un régimen privilegiado en sí mismo, y de hecho no ha sido cuestionado como tal por la UE, aunque sí lo sea por su funcionamiento"

La primera acusación no parece fundada, debido a las exigencias armonizadoras de la normativa foral contenidas en el vigente Concierto. De hecho, los tipos de IRPF, Sociedades, y Sucesiones y Donaciones superan los de la Comunidad Autónoma de Madrid, aparte de la aplicación efectiva en territorio foral del Impuesto sobre Patrimonio. Aunque debe advertirse que la efectividad de la presión fiscal no es solamente cuestión de tipos. La célebre curva de Laffer, que según la leyenda hacendística fue trazada sobre una servilleta de papel, demuestra que los tipos nominales por encima de determinado nivel no implican ningún aumento recaudatorio.

El segundo estigma -la insuficiencia del cupo como contribución a las cargas generales- resulta mucho más evidente. Además, ha sido una constante histórica en la evolución del Concierto Económico desde su nacimiento a finales del siglo XIX. Pero la razón no es que represente un instrumento técnicamente inadecuado para su finalidad, puesto que responde a la misma filosofía del régimen de financiación autonómica común: en vez de ser el Gobierno de la Nación quien regule y gestione los tributos fundamentales, y ceda participaciones y realice transferencias a favor de las Comunidades Autónomas para la financiación de los servicios transferidos que prestan a sus ciudadanos, importe corregido por diversos ajustes demográficos o de solidaridad, se efectuaría el proceso inverso pero basado en los mismos factores. El problema real es que si bien este cupo pudo haberse calculado de forma razonablemente correcta en un primer momento, sus revisiones posteriores han carecido de rigor, y condicionadas a menudo por factores políticos, han pecado de falta de adaptación y actualización a las nuevas circunstancias, han producido petrificación de sus cifras y desviaciones importantes que lo han desvirtuado, normalmente en contra de los intereses del Gobierno de la Nación.

"La pura extensión a Cataluña del Concierto resulta absolutamente inviable, tanto desde el punto de vista jurídico como económico y político"

El acuerdo recientemente alcanzado entre PP y PNV dentro de la negociación de los Presupuestos se comenta por sí solo. La parte estatal estimaba el cupo para los años pendientes desde 2007 hasta 2016, en 1525 millones de euros, contra los 873 del Consejo Vasco de Finanzas². Y en virtud del Acuerdo, se fijó para 2017 en 1300 millones, que descontados 344 dedicados a las políticas activas de empleo -lo que tiene sentido pues en las Comunidades Autónomas de régimen común dichas políticas se financian por el Estado- arroja un importe neto de 956 millones, importe casi igual al reclamado por la parte vasca, si tenemos en cuenta otras compensaciones reconocidas en el Acuerdo como la del AVE. Ello supondrá una devolución a las Instituciones Forales de 1400 millones por los cupos provisionales satisfechos, y servirá de base a la futura Ley del Cupo aplicable el próximo quinquenio, si el PP consigue apoyo parlamentario para su aprobación, lo que parece complicado ante las duras críticas formuladas por la oposición. Una vez más se repite la historia, habiéndose perdido una magnífica ocasión para legitimar el régimen foral. El perfeccionamiento de la metodología del cupo, dotándole de una mayor solidaridad, le hubiese aproximado al régimen común de financiación, también pendiente de reforma, y habría facilitado su hipotética extensión a otros territorios, cuestión a la que volveré más adelante. Sin embargo, han prevalecido de nuevo razones políticas.

Y en lo que se refiere a los indicadores de gasto público per capita, ante los hechos ya analizados de una notable capacidad recaudatoria por parte de las Diputaciones forales unida a un cupo calculado muy a la baja, resulta incuestionable la existencia de una "sobrefinanciación" con respecto a Navarra y al territorio común, especialmente en las áreas de educación y sanidad, según se deduce de diversos estudios realizados³.

En definitiva, el Concierto no es un régimen privilegiado en sí mismo, y de hecho no ha sido cuestionado como tal por la UE⁴, aunque sí lo sea por su funcionamiento. Por más que resulte un sistema exótico, no ya en un modelo territorial como el nuestro de Estado compuesto, sino incluso

federal, apuntando a un régimen confederal por el monopolio de la regulación y recaudación de los tributos fundamentales.

"En cualquier caso, esta extensión nunca pasaría por la aplicación a Cataluña del Concierto Económico, sino de un "Pacto Fiscal" basado en el Título VIII CE"

Concluiré con una referencia a su posible aplicación en Cataluña. Un gran servicio a prestar por el Concierto. No se trata de una reivindicación reciente, el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado en Sau en 1979 ya contemplaba que la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos propios y cedidos del Estado que se originasen en Cataluña correría a cargo de la Generalitat. Sin embargo, la pura extensión a Cataluña del Concierto resulta absolutamente inviable, tanto desde el punto de vista jurídico como económico y político. Desde el punto de vista jurídico, porque la disposición adicional 1ª CE constituye el único anclaje del sistema, y se refiere exclusivamente al País Vasco y Navarra al amparar expresamente sus derechos históricos. Retrotraer estos derechos a la situación anterior a los Decretos de Nueva Planta que hicieron absoluta tabla rasa de los derechos históricos de Cataluña en materia de Derecho Público es misión imposible. Por otro lado, el hecho de que el Gobierno Vasco y el propio reconocimiento de la Comunidad Autónoma del País Vasco emanen de la Constitución extra disposición adicional 1ª obliga a establecer una compleja relación financiera triangular: Instituciones de los Territorios Históricos (Juntas Generales y Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, titulares de los derechos forales-Gobierno Vasco y Gobierno Vasco-Gobierno Español) que no concurre en Cataluña. Y desde la perspectiva económica y política, como ya expuse, resulta un paso obligado para la posible extensión a otras Comunidades Autónomas la previa corrección de los mecanismos de cálculo del cupo que disipen cualquier sombra de privilegio territorial y le otorguen plena conformidad con el marco constitucional, exigencia expresamente contenida, por cierto, en la tantas veces citada disposición adicional 1ª CE. Oportunidad lamentablemente perdida.

En cualquier caso, esta extensión nunca pasaría por la aplicación a Cataluña del Concierto Económico, sino de un "Pacto Fiscal" basado en el Título VIII CE, que tampoco contempla un modelo cerrado de financiación autonómica, aunque sí el requerimiento de solidaridad, pero con las reglas de cálculo de la "aportación" de Cataluña al Estado, armonizadas con la nueva metodología de la LOFCA, cuya actualización y adaptación a las circunstancias planteadas en su futuro devenir se prevean con rigor.

¹ En el caso del régimen foral vasco, la obra más completa se debe a Pedro Luis URIARTE, uno de los padres del Concierto Económico emanado de la Constitución: El Concierto Económico Vasco: una visión personal, Bilbao, 2015, posteriormente comprimido en otras dos. Se pueden descargar gratuitamente en la web www.elconciertoeconomico.com.

² Otros estudios, como los de Ángel DE LA FUENTE, Mikel BUESA o Carlos MONASTERIO, han venido manejando unas cifras considerablemente más altas que el Gobierno de la Nación.

³ ZUBIRI, Ignacio: "Un análisis del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis", Papeles de Economía Española, núm. 143, 2015, pág. 206. En este estudio también se registran supuestos concretos de ventajas comparativas para la CAPV con respecto a las de régimen común amplificadas por la crisis económica.

⁴ ALONSO ARCE, Iñaki: Derecho de la UE y Concierto Económico, San Sebastián, 2017.

Palabras clave: Concierto Económico, Cupo, Privilegio territorial, Oportunidad perdida.

Keywords: Economic agreement, Quota, Regional advantages, Missed opportunity.

Resumen

El Concierto Económico con el País Vasco constituye un régimen muy peculiar de nuestro sistema tributario, que ha recobrado mucha actualidad, tanto por su cuestionamiento como por el reciente acuerdo sobre el Cupo y su posible extensión a Cataluña transformado en "Pacto Fiscal", como fórmula de solución al grave contencioso con el Gobierno Central.

El estigma de régimen privilegiado del Concierto, basado en sólidas razones empíricas, no afecta

tanto al régimen como tal, como a alguno de los efectos generados por su funcionamiento, fundamentalmente debidos a la metodología y actualización del cupo, habiéndose perdido en mayo pasado una ocasión histórica para corregirlos, posibilitando su extensión a otros territorios. La implantación en Cataluña de un régimen similar, ya de por sí difícil, con el nuevo cupo se complica todavía más, al menos desde la perspectiva exclusivamente técnica.

Abstract

The Basque Country's Economic Agreement represents a special tax regimen in Spain, back on the spotlight due to questions regarding its existence, the recent accord concerning the Quota Laws (Leyes de Cupo, in Spanish), and also the possibility of the Agreement extending to Catalonia, thus forming a "Fiscal Pact" as a solution to the serious civil action against the Spanish government.

The stigma surrounding regional advantages granted by the Economic Agreement, based on firm empirical reasoning, does not affect the Agreement so much unto itself, as much as it does the side effects created by the Agreement being in place. This is mainly due to the quota methodology and update, authorities having missed out last May on a historic opportunity to be rectify it, therein enabling the Agreement's extension into other Spanish regions.

Implementing Catalonia under a similar regimen, difficult within itself, is even more challenging with the new quota, solely from a technical standpoint.