

Concierto y cupo

José María Ruiz Soroa
5 enero, 2021

Existe acuerdo entre los investigadores de la financiación autonómica (Monasterio, Zubiri, De la Fuente) en que el vigente Concierto Económico del País Vasco está diseñado como un sistema *cualitativamente* distinto del modelo de financiación común de las demás Comunidades, desde el momento que responde a principios distintos y conlleva una mayor autonomía y corresponsabilidad fiscal de los territorios afectados. Una diferencia cualitativa que, por sí misma, no supondría un trato de favor o privilegiado sino, más simplemente, el reconocimiento constitucional de una historia particular.

Existe empero similar acuerdo entre los investigadores en que la plasmación efectiva del sistema de Concierto en los Cupos anuales correspondientes ha generado una significativa diferencia *cuantitativa* entre los resultados efectivos que produce el sistema foral con respecto al común, de manera que para unas competencias homogéneas y con un igual esfuerzo fiscal resulta que el sistema foral genera para la Administración vasca una sobrefinanciación de los servicios públicos (esencialmente sanidad, enseñanza, ayudas sociales e infraestructuras) que no cesa de crecer en los últimos decenios y que supera ya el nivel del 200% medida en recursos *per capita*. No se trata, como equivocadamente se dice en ocasiones, de que la presión fiscal sea inferior en Euskadi, que no lo es en líneas generales de manera significativa, sino de que sus Haciendas provinciales se quedan para sí solas con el mayor resultado que la progresividad del sistema fiscal produce en una Comunidad cuya riqueza y renta está por encima de la media. La Comunidad vasca, de esta forma, no participa como contribuyente en el esfuerzo nacional de redistribución interterritorial. Lo que sí hacen otras

Comunidades de renta similar como Madrid, que aporta un porcentaje significativo de sus recursos fiscales a los Fondos de nivelación nacional. Ese ahorro supone un porcentaje notable del PIB vasco (en torno al 5%) que, además, es acumulativo desde hace años.

La conclusión generalmente deducida de esta dualidad es la de que un sistema como el de Concierto, que resulta teóricamente admisible como sistema peculiar de financiación (por mucho que resulte sumamente extraño en la experiencia comparada) y es desde luego conforme a la Constitución (Disposición Adicional 2ª), produce en la práctica, a través de los Cupos en que se ejecuta, una situación de desigualdad privilegiada para una clase de ciudadanos definida por su territorio, algo contrario por sí mismo al mandato expreso del art. 138 de la Constitución. Los hacendistas llegan incluso, a pesar del espeso manto de ocultación al respecto, a identificar los puntos concretos sobre los cuales los Cupos sucesivos desde los años ochenta del siglo pasado han ido edificando esa sobrefinanciación privilegiada: la valoración excesiva de las competencias asumidas por el País Vasco, el incorrecto reparto del IVA y el ajuste por la deuda pública. Se trata en todos los casos de puntos y cifras negociados *ad hoc* entre los gobiernos, puesto que los principios legales al respecto son totalmente genéricos.

Dicho en términos un tanto simplones, la *idea* predominante (que poco a poco se va también instalando en la opinión política) sería la de que el Concierto está bien, y que lo que está mal es el Cupo. Que, dichosamente, podría ser corregido en el futuro, aunque nunca se especifica cuándo y cómo podría llegar ese futuro, dado que la dinámica política real camina exactamente en el sentido contrario y alienta los comportamientos de *free rider* del nacionalismo vasco.

Esta idea es la que pretendemos poner en duda en este comentario, sugiriendo otra mucho más inquietante de cara a la posibilidad de corregir en el futuro un Cupo cuyas cifras son hoy un privilegio estridente: y es la de que son las propias características del sistema de Concierto las que llevan inevitablemente en la realidad a un Cupo descompensado a favor de Euskadi. Lo que ha sucedido desde la década de los ochenta no sería entonces una casualidad, ni tampoco un efecto inesperado del sistema de Concierto, sino algo que pudo perfectamente predecirse en aquel momento, simplemente mirando al pasado y comprobando lo que había sucedido con los anteriores sistemas de conciertos provinciales vascos desde finales del siglo XIX.

Hay algo de inevitabilidad histórica en proponerlo así, pero la regla sería más bien la de que “todo sistema de Concierto producirá un Cupo desequilibrado”. Y la razón de ello está precisamente en el pilar sobre el que se asienta el propio sistema como rasgo esencial: el de tratarse de un sistema fundado en el reconocimiento pleno de *la bilateralidad de dos poderes fiscales que pactan necesaria y periódicamente su arreglo mutuo*. En términos constitucionales la de “pacto” es una idea que suena muy bien, por lo que tiene de reconocimiento de la autonomía vasca y del acuerdo como principio guía en una confederación fiscal de hecho. Pero en la práctica, la exacerbación del principio pactista en las sucesivas leyes del Concierto Económico desde 1981 se ha traducido en el hecho de que en torno al Cupo se ha producido una auténtica *negociación política*, por mucho que se la quiera presentar (¿había mejor que decir “ocultar”?) como una decisión técnica. Y es que la circunstancia de

que el sistema de Concierto sea esencialmente bilateral (mientras que el sistema común es multilateral) lleva derecha a convertir el Cupo y su metodología concreta en cuestión negociable entre gobiernos; negociable implica que puedan tenerse en cuenta toda clase de argumentos y razones, no sólo los técnicos. Y en la relación Euskadi/Estado ha habido muchísima cuestión política por medio, probablemente más importante para los gobernantes que la simple contabilidad de recursos.

Esto es algo que se constató una y otra vez en el “antiguo Concierto”, el que empezó en 1877 y que, aun siendo muy distinto del actual (de entrada, había tres conciertos, no uno) se basaba también en la negociación periódica de un cupo provincial entre cada Provincia y la Hacienda Central para cada una de las “Contribuciones” en las que el sistema fiscal de Mon-Santillán fundaba la punci3n fiscal en España. Los cupos negociados fueron de unas cuantías tan escandalosamente bajas que Alonso Olea ha calculado que el porcentaje que significan los cupos provinciales de las tres provincias sobre el total de los ingresos fiscales del Estado comenzó siendo en la década de 1880 del 0,23% anual y no pasó del 1,5% al final del sistema (en 1937 para Vizcaya y Guipúzcoa), cuando en realidad el PIB vasco era el 4% español en 1901 y el 5,40% en 1930. Y no es que los técnicos de Hacienda que negociaban los cupos fueran lerdos, sino que siempre fueron puenteados por los “amigos políticos” a la hora del acuerdo. Ahí estaba la clave, en la gestación del acuerdo. Pues en realidad, el sistema hacendístico de la España de la segunda mitad del XIX se basaba en “Contribuciones Provinciales” cuyo cupo se fijaba anualmente en Madrid para cada provincia, y luego ésta (sus fuerzas vivas) distribuían a su conveniencia entre los interesados. La diferencia con las entonces vascongadas no era el sistema de cupo por cada Contribuci3n, sino el hecho de que éste era negociado políticamente con las Diputaciones Forales, a diferencia de las Provinciales comunes que lo recibían de un unilateral Madrid.

En el caso del Concierto/Cupo vasco actuales hay una serie de rasgos, unos normativos y otros contingentes, que no hacen sino reforzar los efectos distorsionadores que el pactismo produce él solito.

Tenemos, por un lado, la *garantía legal de opacidad* total del proceso negociador y de la metodología usada para establecer las bases y cifras del cupo, opacidad que culmina con la consideraci3n de “ley de lectura única” de la estatal correspondiente que lo aprueba quinquenalmente, un procedimiento parlamentario especialísimo que elimina de un plumazo cualquier posibilidad de conocimiento, discusi3n y control público sobre los términos en que se negocia el Cupo. El importe de éste se presenta como un arcano procedente de una negociaci3n previa y secreta entre poderes ocultos y el parlamento no puede sino asentir (¿diremos “como un lerdo” en este caso?).

Por otro lado, la nota de que el Cupo vigente se *prorroga* indefinidamente mientras no haya acuerdo sobre el nuevo permite a la administraci3n vasca deferir la negociaci3n hasta el momento político en que su peso en Madrid sea más favorable.

Un dato de hecho, pero relevante: el *limitado tamaño* de la economía vasca con relaci3n al conjunto

español hace que las cesiones negociadas nunca hayan sido una cuestión importante para el gobierno central, de manera que como Carlos Monasterio ha escrito “puede afirmarse que *la desgana en negociar un cálculo ajustado del Cupo* ha sido una constante histórica en la actuación del gobierno central de España”. Lo prueba, sin necesidad de mayor demostración, la persistencia de la situación actual y el nulo interés de ninguna fuerza política nacional en introducir el Cupo en la agenda de lo necesitado de reforma. Un silencio que lo dice todo. En realidad, como Mancur Olson ya investigó en *la lógica de la acción colectiva*, dentro de cualquier gran asociación (y el Estado es una de ellas) el interés particular de un grupo pequeño de asociados muy motivado por ventajas concretas se impone a la larga indefectiblemente sobre el general de los asociados que no encuentran razones suficientes y comunes para oponerse a él. En otros términos, el reajuste del cupo vasco a cifras razonables (operación políticamente muy costosa para cualquier fuerza nacional) no iba a “sacar de pobre” a ninguna Comunidad Autónoma ni favorecer la solución de su particular problema financiero. Así que... mejor otro día.

Otro dato contingente, y con él terminamos: los años en que se fijaron de manera indeleble la metodología y los puntos de partida de los cálculos fueron los años del terrorismo. No se trata de suponer o insinuar que el argumento de la persistencia del terrorismo en una sociedad sometida a un proceso de reconversión industrial ruinoso fuera un argumento utilizado por nadie en la negociación del primer Cupo. No existe prueba alguna de ello y no ha sido siquiera insinuado por los testigos de aquellas primeras negociaciones. Pero es que...no hacía falta. Basta leer las hemerotecas de la época para saber que tanto el gobierno de Suárez como el González estaban imbuidos de la máxima de que la solución del terrorismo y la transición en Euskadi pasaban por ceder al nacionalismo todo lo humanamente posible para presentar a la sociedad vasca una opción de paz atractiva. Y bajo esa máxima se negoció todo, incluso el Estatuto de Autonomía, que nunca hubiera sido lo que fue si la situación no hubiera rondado la tragedia.

Ortega escribió en una ocasión, en 1921, que pocas cosas había tan significativas del estado de entonces como oír a vascos y catalanes sostener que eran pueblos oprimidos y explotados cuando la situación privilegiada de que gozaban era tan evidente que la afirmación debería parecer grotesca. “Pero a quien le interese no tanto juzgar a las gentes como entenderlas, le importa más notar que ese *sentimiento es sincero*, por muy injustificado que se reputa” (subrayado nuestro). Pues, por lo que a Vasconia se refiere, así seguimos un siglo después: los expertos hacendistas que echan cuentas dirán lo que quieran, pero la gente cree de verdad que paga demasiado por estar en España.