

El sistema bilateral de concierto económico ¿Un modelo asimétrico a seguir por otras Comunidades Autónomas de España?

por Edrigo Aranburu Agirre

Abstract: *The bilateral economic agreement system. An asymmetric model to be followed by other autonomous communities in Spain?* - This paper aims to delve into the existing legal relations between the Autonomous Community of the Basque Country and the Spanish State, taking into account the Basque self-government, as well as the Basque Economic Agreement, one of the fundamental pillars of the Basque institutional system. Different voices, as well as different leaders of the Autonomous Communities, are questioning the Basque self-government, enquiring the suitability of the Economic Agreement system with the existing autonomic financing in the rest of the State. Likewise, participation, protagonism and collaboration of some Autonomous Communities in the central Government's decision making are being questioned to the detriment of other Autonomous Communities. Therefore, the aim is to analyse the scope of the Economic Agreement system and the bilateral relations between the different parties in order to see if it is a model to be followed by other Autonomous Communities and to see if the existing bilateral relations between the Spanish State and the Autonomous Community of the Basque Country can be extended to other regions, making the current asymmetrical State more asymmetrical or not.

2459

Keywords: Basque Economic Agreement; Historical rights; Bilaterality; Asymmetry; Autonomy; Financing

1. Introducción

En el complejo entramado institucional del Estado español, la relación entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas ha sido una fuente constante de debate y evolución¹. En la actualidad, además, el resultado electoral del parlamento de Cataluña, y posterior elección del presidente de la Generalitat² y

¹ Ver, entre otros, Ministerio de Administración Pública, *Asimetría y cohesión en el Estado Autonomico: Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.

² Según el artículo 67 de la Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) «El Presidente o Presidenta tiene la más alta representación de la Generalitat y dirige la acción del Gobierno. También tiene la representación ordinaria del Estado en Cataluña».

los acuerdos entre el PSC³ y ERC⁴ para la investidura de Salvador Illa⁵ como presidente han puesto de relieve las diferencias existentes entre distintas comunidades, ya que se ha iniciado el debate sobre el tema y la posible concesión a Cataluña de un sistema fiscal parecido al modelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante País Vasco)⁶.

Entre estos modelos de relación, destaca el Concierto Económico del País Vasco, un sistema único que confiere a esta Comunidad una autonomía fiscal y financiera excepcional⁷. Este mecanismo permite al País Vasco recaudar y gestionar la mayoría de los impuestos generados en su territorio, transfiriendo posteriormente una cantidad acordada al Estado para cubrir las cargas no asumidas por el País Vasco. Este sistema, que ha perdurado y evolucionado desde su establecimiento en el siglo XIX, plantea interrogantes sobre su posible adopción por otras Comunidades Autónomas, dado su carácter asimétrico y las aparentes ventajas que confiere.

Tras la abolición foral en 1876, el Gobierno de España y las diputaciones de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava⁸ alcanzaron un acuerdo por el cual serían estas últimas las encargadas de recaudar los tributos en sus respectivos territorios. Asimismo, las diputaciones asumirían los gastos públicos, siguiendo un modelo similar al de la etapa foral previa⁹. Como parte del acuerdo, las diputaciones se comprometieron a pagar al Gobierno central una cantidad fija, conocida como “cupó”, que correspondía a lo que el Estado dejaba de recaudar directamente en estos territorios.

Aunque inicialmente concebido como un sistema provisional mientras se integraban al régimen tributario común del resto de España, este modelo, conocido como el Concierto Económico, ha perdurado durante casi 150 años.

³ Es el Partido de los Socialistas de Cataluña y en la actualidad posee 42 diputados en el Parlament de Cataluña. Para más información véase: www.socialistes.cat/es/ (última visita el 8 de agosto de 2024).

⁴ Es el partido republicano de Cataluña y en la actualidad posee 20 diputados en el Parlament de Cataluña. Para más información véase: www.esquerra.cat/ca (última visita el 8 de agosto de 2024).

⁵ Es el primer secretario del PSC desde 2021. Entre sus cargos públicos caben destacar, entre otros, ser alcalde de La Roca de Vallés (provincia de Barcelona) entre 1999-2015 y ministro de Sanidad entre 2020 y 2021 cuando el presidente de Gobierno era Pedro Sánchez Castejón.

⁶ El País Vasco, ubicado en el norte de España, es una de las 17 Comunidades Autónomas del país y, al igual que la Comunidad Foral de Navarra, cuenta con un sistema de financiación único dentro del marco del Reino de España.

⁷ Según De la Hucha Celador «el Concierto Económico constituye la manifestación más relevante del autogobierno del País Vasco, por encima de cualquier consideración», en F. De la Hucha Celador, *El régimen jurídico del Concierto Económico*, Bilbao, 2006, 14.

⁸ Las Diputaciones Forales constituyen una de las principales instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y cada uno de los tres Territorios vascos (Álava, Bizkaia y Gipuzkoa) cuenta con una asamblea legislativa y un gobierno con competencias amplias, entre ellas la recaudación de los impuestos directos e indirectos.

⁹ Tal como Zubiri Oria señala, la foralidad vasca es «es continuación de una tradición histórica de relaciones fiscales particulares entre estos Territorios y el gobierno central que se remonta al siglo XIII». En I. Zubiri Oria, *El sistema del Concierto Económico en el contexto de la Unión Europea*, Bilbao, 2000, 19.

A lo largo de este tiempo, el acuerdo ha sido renovado por diferentes gobiernos de España y las diputaciones forales, y desde 1981 con la participación del Gobierno Vasco. En 2002, se consolidó como un sistema de carácter indefinido¹⁰.

El Concierto Económico fue posible gracias al régimen foral previo, que otorgaba a los territorios vascos competencias diferenciadas en ámbitos como la recaudación tributaria, la administración del gasto público y otras áreas, como las prerrogativas militares, comerciales e institucionales¹¹.

Este sistema experimentó un cambio significativo con la llegada de la democracia y la promulgación de la Constitución de 1978. A partir de la aprobación del Estatuto de Gernika en 1979, se modificó la vertiente financiera del concierto económico. Desde entonces, el cálculo del cupo se basa en las competencias no asumidas por el País Vasco, y el pago al Estado se realiza desde el Gobierno Vasco, en representación de toda la comunidad autónoma, en lugar de cada diputación foral por separado.

El Concierto Económico del País Vasco no solo ha demostrado ser una herramienta eficaz para el autogobierno fiscal, sino que también ha generado un modelo de colaboración bilateral que contrasta significativamente con el régimen común que rige en el resto del Estado. Este modelo asimétrico plantea una serie de cuestiones relevantes: ¿Podría ser viable y beneficioso implementar un sistema similar en otras Comunidades Autónomas? ¿Cuáles serían los desafíos y las implicaciones de una expansión de este modelo? ¿Es un modelo asimétrico a seguir por otras Comunidades Autónomas?

El presente estudio examina la estructura y funcionamiento del Concierto Económico del País Vasco, analizando sus beneficios y las críticas que ha suscitado. Asimismo, se explora la viabilidad de su adopción por otras Comunidades Autónomas, considerando factores políticos, económicos y sociales. A través de este análisis, se busca proporcionar una visión integral sobre si este modelo asimétrico puede ser una fórmula a seguir para otras regiones en busca de una mayor autonomía y autogestión fiscal, más aún, cuando desde la Comunidad Autónoma de Cataluña se está exigiendo un pacto fiscal singular que les dote de mayor autonomía fiscal, permitiéndole recaudar y gestionar sus propios impuestos y posteriormente negociar una

¹⁰ Por medio de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 124, de 24 de mayo de 2002, 18617.

¹¹ Conforme a Larrazabal Basáñez los rasgos comunes de la foralidad eran los siguientes: «mediante este sistema de gobierno existirá la igualdad de los habitantes en virtud de la hidalguía universal, la protección de derechos fundamentales (prohibición de detenciones sin intervención judicial, principio acusatorio, inviolabilidad del domicilio, prohibición de la tortura, de la prisión por deudas...); un sistema jurídico peculiar en lo referente al derecho privado, (...) y por fin, un sistema de derecho público (...) caracterizado por una participación en la vida pública desde el núcleo de la sociedad humana: la familia o foguera, a la que sigue el barrio o cofradía, el municipio, valle, comarca, merindad y a través de ellos, en los órganos comunes de cada Territorio: Juntas Generales y Particulares, Regimientos y Diputaciones». En S. Larrazabal Basáñez, *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Bilbao, 1997, 77-78.

contribución al Estado, en lugar de depender del sistema de financiación común que se aplica al resto de comunidades autónomas de régimen común.

La modificación del mecanismo de financiación para Cataluña podría ser una herramienta eficaz para abordar la “cuestión catalana”¹² si se diseña con el objetivo de otorgar mayor autonomía fiscal a Cataluña dentro de un marco negociado y consensuado. Un modelo que permita a Cataluña gestionar directamente sus recursos tributarios y establecer una contribución justa al Estado podría mitigar el descontento relacionado con el déficit fiscal percibido. Esto no solo respondería a una de las principales reivindicaciones catalanas, sino que también fortalecería el pacto territorial al ofrecer un reconocimiento explícito a las singularidades de la región.

Sin embargo, este tipo de reforma podría entrar en conflicto con el principio de solidaridad interterritorial consagrado en la Constitución española. Si Cataluña retuviera una proporción significativamente mayor de los recursos generados en su territorio, podría reducir la capacidad del Estado para redistribuir fondos hacia las regiones menos desarrolladas. Además, el establecimiento de un modelo singular podría desencadenar demandas similares en otras comunidades autónomas con economías fuertes, como Madrid o Baleares, generando un efecto dominó que debilitaría el sistema común de financiación¹³. Igualmente, según DE LA FUENTE JUNCO, una reforma del sistema de financiación que beneficie a todas las Comunidades Autónomas no es creíble¹⁴.

2462

2. La regulación normativa actual del entramado institucional del País Vasco

La estructura institucional del País Vasco ha evolucionado a lo largo de décadas, adaptándose a los cambios políticos, sociales y económicos. Sin embargo, las instituciones clave y las normativas específicas que regulan las competencias vascas no han sido modificadas. De esta manera, podemos indicar que, aunque ha habido Comunidades Autónomas que han visto cómo sus principales normas institucionales han sido adecuadas a los nuevos tiempos, las del País Vasco se mantienen intactas, aunque los diferentes

¹² Para saber más sobre “la cuestión catalana” véanse, entre otros, C. Molinero, P. Ysás, *La cuestión Catalana. Cataluña en la transición española*, Barcelona, 2014; A. Remiro Brotons, *La cuestión Catalana*, en *Revista española de derecho internacional*, 1, 2018, 285-294.

¹³ «Si la esencia del acuerdo prosperase, se crearían incentivos intensos a que otras Comunidades pidan la extensión del acuerdo. La Comunidad de Madrid o Iles Balears saldrían ganando financieramente con una extensión del acuerdo a sus territorios» En S. Lago Peñas, *La reforma de la financiación autonómica y el pacto catalán*, en *Cuadernos de Información económica*, 303, 2024, 20-27.

¹⁴ A. De La Fuente Junco, *Algunas reflexiones al hilo del debate sobre el concierto catalán*, en *Revista jurídica de Castilla y León*, Extra-63, 2024, 367-385.

grupos parlamentarios del Parlamento Vasco en diferentes ocasiones han mostrado su voluntad para el cambio¹⁵.

La norma institucional básica que establece el marco jurídico para la organización y funcionamiento del País Vasco, conocido también como Estatuto de Gernika, es la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Destacan también, la Ley 27/1983 de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, más conocido como Ley de Territorios Históricos¹⁶, y la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi¹⁷, así como a Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco¹⁸.

Desde un punto de vista asimétrico, cabe destacar el papel que juega el Concierto Económico, pues el País Vasco, junto con la Comunidad Foral de Navarra¹⁹, son las únicas comunidades del Estado que poseen este sistema singular.

El Concierto Económico es una de las instituciones más importantes que el País Vasco tiene y mantiene en la actualidad, siendo, igualmente, uno de los derechos históricos que posee²⁰.

¹⁵ La más conocida, y que no fue aprobada por las Cortes Generales, fue la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi aprobada por el Gobierno Vasco el 25 de octubre de 2003, conocido popularmente como el Plan Ibarretxe.

¹⁶ País Vasco. Ley 27/1983 de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, publicada en el *BOPV*, núm. 182, de 10 de diciembre de 1983, 4132. Fue declarado constitucional mediante la STC 76/1988 de 26 de abril, publicada en el *BOE*, núm. 125, de 25 de mayo de 1988, 6.

¹⁷ País Vasco. Ley 2/2016, de las Instituciones Locales de Euskadi, publicada en el *BOPV*, núm. 70, de 14 de abril de 2016, 1544.

¹⁸ España. Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, núm. 124, de 24 de mayo de 2002, 18617.

¹⁹ Regulado, en la actualidad, por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

²⁰ Para ahondar más en el tema véanse, entre otros, J. Corcuera Atienza, *La constitucionalización de los derechos históricos. Fueros y Autonomía*, en *Revista española de derecho constitucional*, 11, 1984, 9-38; J.M. Endemaño Aróstegui, *Los derechos históricos en el régimen de conciertos económicos. Su proyección en el orden económico y administrativo de los municipios*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 317, septiembre-diciembre 2011, 175-211; M. Herrero y Rodríguez de Miñón, *La titularidad de los Derechos Históricos vascos*, en *Revista de estudios políticos*, 58, octubre-diciembre 1987, 191-213; M. Herrero y Rodríguez de Miñón, *Idea de los derechos históricos*, Madrid, 1991; M. Herrero y Rodríguez de Miñón, *Los derechos históricos y el principio pacticio*, en *Ius fugit. Revista interdisciplinar de estudios históricos-jurídicos*, 15, 2009, 35-54; S. Larrazábal Basáñez, *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Bilbao, 1997; P. Lucas Verdú, *Los derechos históricos como constitución sustancial del Pueblo vasco*, en VV.AA., *Congresos sobre los derechos históricos vascos*, Vitoria, 1988, 225-242; J. Porres Azkona, *Política y derecho. Los derechos históricos vascos*, Oñati, 1992; V. Tiena Piazuelo, *Derechos Históricos y Autonomía financiera: Los Territorios Forales como especialidades en el sistema de financiación autonómica*, en *Revista española de derecho constitucional*, 42, septiembre-diciembre, 1994, 81-115.

Este derecho histórico se sustenta en la Disposición Adicional primera de la Constitución española de 1978²¹ y en el artículo 41 del Estatuto de Gernika que reconoce que las relaciones de orden tributario (y financiero, debiera de decir también) entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios²².

Este hecho diferencial, que no tiene parangón con ninguna otra región europea (salvo las islas Azores en algunas cuestiones), es acordada, amparada y respetada por el Gobierno central mediante el pacto²³ que subyace al

²¹ España. Constitución Española, publicada en el *BOE*, núm. 311, el 29 de diciembre de 1978, 29313.

²² García Pelayo, Lucas Verdú y Herrero y Rodríguez De Miñón han señalado que el origen de la expresión tiene que ver con que el poder supremo y soberano va más allá de la monarquía absoluta donde los distintos territorios que componían el Imperio austrohúngaro tenían personalidad jurídica reconociéndoles la individualidad histórico-política de los diversos países que componían el imperio y garantizándoles su autonomía legislativa y administrativa. Para ahondar más en el origen de los Derechos Históricos, véanse: M. García Pelayo, *El Proyecto constitucional y los derechos históricos*, *El País*, 24 de septiembre de 1978. Véase también su trabajo *El tema de las nacionalidades. La teoría de la nación en Otto Bauer*, Madrid, 1979; P. Lucas Verdú, *Historicismo y positivismo ante la conceptualización de los derechos históricos vascos*, en *Jornadas de estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, Bilbao, 1985, 274-275; M. Herrero y Rodríguez de Miñón, *Ideas*, op. cit., 55-62.

²³ El sistema de Concierto Económico tiene carácter paccionado desde la implementación del primer Concierto en virtud del Real Decreto de 28 de febrero de 1878. Esto significa que el sistema se basa en un acuerdo bilateral entre el Gobierno de España y las instituciones vascas, representadas inicialmente por las diputaciones forales y, desde 1981, también por el Gobierno Vasco. Este carácter paccionado refleja una negociación entre ambas partes para establecer las bases del sistema de financiación, como el cálculo del cupo, los impuestos que recauda el País Vasco y las competencias que debe financiar. Este modelo paccionado se enmarca en el reconocimiento histórico del régimen foral de los territorios vascos, que otorgaba autonomía en la gestión tributaria desde antes de la abolición foral en 1876. Aunque su implantación moderna fue concebida como un sistema transitorio, el Concierto Económico ha sido renovado a lo largo del tiempo mediante acuerdos entre los distintos gobiernos, adquiriendo carácter indefinido en 2002. El carácter paccionado implica, además, una relación de igualdad jurídica entre las partes, aunque limitada por la Constitución española, que garantiza la solidaridad interterritorial y la subordinación al marco estatal. El ámbito para alcanzar un acuerdo entre las diferentes administraciones se limita a la Comisión Mixta del Concierto. En este órgano se discute el contenido material del vigente Concierto Económico. Esto asegura que ninguna de las partes pueda modificar unilateralmente aspectos del Concierto Económico, ya que cualquier cambio debe ser debatido y acordado en este foro. Esta singularidad dota al País Vasco de una autonomía financiera exclusiva, pero también conlleva la obligación de cumplir los acuerdos pactados con el Estado, siendo el sistema de Concierto Económico, tal como la STC 76/1988, de 26 de abril, en su fundamento jurídico noveno señala, « un elemento acordado o paccionado, integrante del núcleo del régimen foral (y en forma casi exclusiva desde la Ley de 21 de julio de 1876), parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse pervivencia de la foralidad». Véanse también, J. Caño Moreno, *Teoría institucional del Estatuto Vasco*, Bilbao, 1997, 82-83; M. Herrero y Rodríguez de Miñón, *Fundamentos Históricos y políticos del Concierto Económico Vasco*, en G. Rubio de Urquía y J.I. Unda Urzaiz, (coord.), *El concierto económico vasco: actas V Semana Delegación en Corte de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País*, Madrid,

sistema de Concierto Económico, siendo ello uno de los máximos exponentes de las relaciones bilaterales existentes entre el Gobierno central y el País Vasco. Este acuerdo no solo refuerza la singularidad y autonomía financiera de la Comunidad vasca, sino que también simboliza un modelo de cooperación y entendimiento mutuo, donde se reconoce la particularidad histórica del País Vasco dentro del marco constitucional español, al mismo tiempo que se garantiza la cohesión y estabilidad del Estado²⁴.

De esta forma, se puede decir que esta circunstancia especial es una de las causas que produce la asimetría existente entre las diferentes Comunidades Autónomas. La singularidad del Concierto Económico del País Vasco, al establecer un modelo fiscal y financiero exclusivo, contribuye a una distribución diferente de competencias y recursos en el conjunto del Estado español, generando diferencias en la autonomía de las distintas regiones. Esta asimetría, aunque a veces fuente de tensiones, también refleja la capacidad del sistema español para adaptarse a las diversas realidades históricas y culturales que coexisten en su territorio²⁵. Por ello, desde hace casi 150 años, han perdurado diferentes sistemas en el Estado que han convivido entre sí y los posibles desequilibrios generados han sido acordados mediante el pacto y la relación bilateral existente entre los diferentes agentes e instituciones implicados.

3. El modelo vasco de asimetría: ¿una referencia para otras comunidades autónomas?

Cuando nos referimos al término asimetría²⁶ se quiere indicar que es una palabra que se utiliza para describir la falta de simetría o equilibrio entre dos partes o aspectos. En este contexto de «asimetría de las Comunidades

1997, 23-31; M. Herrero y Rodríguez de Miñón, *Los derechos históricos y el principio pacticio*, en *Ius fugit. Revista interdisciplinar de estudios históricos-jurídicos*, 15, 2009, 35-54.

²⁴ Véase M. Herrero y Rodríguez de Miñón, y E. Lluch Martín, *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Madrid, 2001.

²⁵ Tudela Aranda respecto a esta cuestión indica que «La dialéctica simetría/asimetría no sólo explica en buena parte la evolución del modelo de organización territorial diseñado por el constituyente. También, como se ha intentado demostrar, caracteriza y singulariza el modelo territorial representado por el llamado Estado autonómico. Más allá del pasado, o de un presente que tiene vocación de pasado, hoy emerge como el instrumento técnico y el reducto ideológico para la reconstrucción de la organización territorial del poder. Algo que sólo podrá realizarse de forma satisfactoria si se olvida cualquier posible asociación entre asimetría y privilegio y si se construye desde una concepción profunda de España como Estado y como Nación». En J. Tudela Aranda, *La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado autonómico*, en *Revista de Derecho Político*, 101, 2018, 431-460.

²⁶ Herrero Rodríguez de Miñón plantea que el concepto de asimetría no debe entenderse como una desigualdad injusta, sino como una forma de acomodar las distintas realidades territoriales dentro de un Estado compuesto. Algunos territorios podrían tener competencias y formas de autogobierno diferenciadas, reflejando su singularidad como ocurre con el País Vasco y Navarra. En M. Herrero y Rodríguez de Miñón, *Derechos históricos*, cit.

Autónomas» se pretende poner de relieve las diferencias existentes en los niveles de autonomía, competencias y organización política entre las distintas Comunidades Autónomas²⁷. De esta manera, y por poner algunos ejemplos que nos ayuden a entender mejor la cuestión, se pueden enumerar los siguientes cuatro aspectos:

1. En el Estado existen diferentes lenguas y culturas amparadas por el artículo 3 de la Constitución. Es el caso de la lengua oficial del castellano, así como de las lenguas cooficiales del catalán, gallego o el euskera.

2. Las actuales Comunidades Autónomas fueron constituidas por diferentes vías establecidas en la carta magna a razón si eran provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, territorios insulares, provincias con entidad regional histórica o las demás que se constituyesen.

3. Las competencias transferidas a unas Comunidades Autónomas y no a otras por sus respectivos Estatutos hace que haya por ejemplo una policía foral en la Comunidad Foral de Navarra o Ertzaintza, policía autonómica vasca, en el País Vasco.

4. Existe una financiación autonómica que engloba a las Comunidades Autónomas de régimen común que se rigen, principalmente, por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y una financiación especial de las Comunidades de régimen foral tal como anteriormente se ha indicado²⁸.

²⁷ «El Estado de las Autonomías es una forma de organización estatal que engloba realidades socio-políticas y culturales diferentes. Por ello, a pesar de que desde las instancias centrales del Estado se halla favorecido una progresiva igualación de los distintos niveles competenciales, no podemos considerar a todas las Comunidades Autónomas como un grupo homogéneo». En C. Cordal Rodríguez, *El Estado de las Autonomías como modelo asimétrico de organización territorial y su incardinación en la gobernanza europea*, en *Eixo Atlántico: revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, 5, 2005, 79-92.

²⁸ Para saber más sobre la cuestión, véanse, entre otros; E. Albi, *El Federalismo fiscal*, en *Hacienda Pública Española*, 51, Madrid, 1978, 43-86; E.J. Alonso Olea, *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y Formación de un Derecho Histórico*, Oñati, 1995; I. Alonso Arce, *El respaldo europeo al Concierto Económico Vasco*, Bilbao, 2009; J. Armentia Basterra, *Evolución del Concierto Económico a través de sus textos legales*, Gasteiz, 2019; A. Atxabal Rada, *La Fiscalidad del Derecho civil foral del País Vasco*, Bilbao, 1999; J.M. Bilbao Garai, *Las leyes quinquenales de cupo: Concierto y Convenio Económico*, en *Jornadas de Estudio Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, Eusko Ikaskuntza, 18, 2002, 75-94; F. Casana Merino, *La Autonomía Financiera de las Comunidades Autónomas en materia de gasto*, Cizur Menor, 2009; C. Lámbarri Gómez y J.L. Larrea Jiménez de Vicuña, *Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Concierto Económico: El Cupo*, Vitoria, 1991; C. Lámbarri Gómez y J.L. Larrea Jiménez de Vicuña, *El Cupo*, Oñati, 1994; C. Lámbarri Gómez y J.L. Larrea Jiménez de Vicuña, *El Concierto Económico*, Oñati, 1995; E. Lucas Murillo de la Cueva, *Crisis y renovación del Concierto Económico*, Bilbao, 1995; J.G. Rubí Casinello, *Las relaciones financieras entre el País Vasco y el Estado*, en *El Concierto Económico, Los retos actuales*, Vitoria-Gasteiz, 2015, 233-265.

Todos estos ejemplos de asimetría producen a menudo debate y críticas por aquellas Comunidades Autónomas que perciben que las diferencias existentes entre ellas les perjudican, aunque en muchas ocasiones, cabe decir, que la justificación utilizada para ello diverge de tal pretensión, pues se razona aludiendo al principio de interés general del conjunto de la ciudadanía del Estado, aunque, en el fondo se persigue el bien exclusivo de la Comunidad Autónoma en cuestión.

De este modo, diversas opiniones y varios líderes de las Comunidades Autónomas están cuestionando el autogobierno vasco, planteando dudas sobre la adecuación del sistema de Concierto Económico en comparación con el modelo de financiación autonómica vigente en el resto del Estado, principalmente haciendo referencia al principio de solidaridad entre las regiones. Además, algunos sectores argumentan que el régimen foral otorga al País Vasco un privilegio fiscal que podría generar desigualdades en el reparto de recursos a nivel estatal, intensificando el debate sobre la necesidad de una reforma del modelo de financiación autonómica²⁹. Esta controversia refleja las tiranteces inherentes a un sistema en el que coexisten distintas fórmulas de autogobierno y financiación, lo que pone de relieve la complejidad de alcanzar un equilibrio entre autonomía regional y cohesión territorial³⁰.

Igualmente, se está cuestionando la participación, el protagonismo y la colaboración de algunas Comunidades Autónomas en la toma de decisiones del Gobierno central en detrimento de otras Comunidades Autónomas.

Llegados a este punto es importante explicar el funcionamiento del sistema de Concierto Económico pues ello nos ayudará a entender mejor si es posible su aplicación en otras Comunidades Autónomas.

Mediante este sistema se conciertan los diferentes tributos entre el Estado y el País Vasco y se financian las cargas no asumidas por parte del País Vasco, es decir, las competencias que el Estado ejerce en esa Comunidad

²⁹ Coincido con Fernández Segado cuando señala que «la afirmación en el ámbito fiscal del principio de solidaridad no debe presuponer que su realización exija la uniformidad impositiva ni mucho menos el centralismo en la gerencia de los recursos tributarios, esto es, en la exacción o en el gasto, aunque parece claro que la singularidad impositiva no debe terminar conduciendo a un régimen privilegiado que posibilite que el esfuerzo fiscal en situaciones comparables sea menor para unos que para otros». En F. Fernández Segado, *La solidaridad como principio constitucional*, en *Teoría y realidad constitucional*, 30, 2012, 139-181.

³⁰ La Constitución española no sólo reconoce y garantiza ese derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, sino también la solidaridad entre todas ellas. De esta forma, «La solidaridad se convierte así en un principio de articulación de los intereses generales y los particulares, y por lo mismo, en un mecanismo de conexión profunda entre las partes (las Comunidades Autónomas) y el todo (el Estado) en el que se integran». J.A. Alonso de Antonio, *El principio de solidaridad en el Estado autonómico. Sus manifestaciones jurídicas*, en *Revista de Derecho Político*, 21, 1984, 31-82. Asimismo, para J. García Roca, aunque «la solidaridad no se mencione entre los valores «superiores» del ordenamiento jurídico que enuncia el art. 1º.1 CE no impide su caracterización como valor» en J. García Roca, *Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad*, en *Revista vasca de administración pública*, 47 (II), 1997, 45-96.

Autónoma. El País Vasco por medio de sus instituciones, en este caso por medio de las diferentes Diputaciones forales³¹, recauda esos tributos sin que el Estado intervenga en ese proceso. En contraprestación a ello, el Estado por sus competencias ejercidas en la Comunidad Autónoma, percibe por parte del País Vasco una cantidad denominada cupo que se calcula teniendo en cuenta el peso relativo del País Vasco respecto al PIB estatal y que en la actualidad y desde 1981, el índice de imputación, es decir este porcentaje, es del 6,24 por 100.

El sistema se basa en el riesgo unilateral, por el cual, el País Vasco asume todos los riesgos que pueda tener por la falta de recaudación de los tributos. Es decir, para hacer frente a la financiación de sus competencias o gasto público, dado que, aunque la recaudación sea inferior a lo previsto, el País Vasco está obligado a abonar el cupo correspondiente, sin que se produzca una reducción en la cantidad que debe pagar. Esto significa que, aun cuando la situación económico-financiera sea desfavorable, el País Vasco debe cumplir con el pago íntegro del cupo correspondiente al año, sin que el Estado aplique ninguna reducción o condonación en la cantidad a abonar³².

Esta característica, en mi opinión, es el mayor rasgo diferenciador que tiene el sistema y le hace que la asimetría existente en el Estado sea el que

³¹ El Concierto Económico reconoce a las Diputaciones forales la facultad de la exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos concertados configurando así «un nivel elevado de autonomía fiscal solamente superado por aquellos países federales donde la armonización tributaria es más débil que en el sistema del Concierto y la superposición de fuentes es la regla general» en P. Larrea Angulo, *El modelo financiero del concierto económico*, en *Ekonomia*, 19, 1991, 35.

³² El Concierto Económico ha sido una fuente clave de desarrollo para el País Vasco desde su instauración, proporcionando un marco de autonomía fiscal que ha permitido a la región gestionar y recaudar sus propios recursos. Esta capacidad de autogobernarse económicamente ha posibilitado al País Vasco diseñar políticas adaptadas a sus necesidades específicas, lo que ha fomentado su crecimiento económico y su competitividad, permitiéndole contar con una mayor capacidad de inversión en infraestructuras, educación, y otros sectores esenciales para el desarrollo y favoreciendo el bienestar social y la mejora de la calidad de vida en la Comunidad. No obstante, cabe añadir que, a la hora de instaurar el Concierto Económico de 1981, la situación económica en el País Vasco no era buena y aun así, desde las instituciones vascas, se apostó por la instauración del sistema. Luis Uriarte a la hora de indicar lo solidario que es este sistema, indica cual era la situación económica en ese periodo al afirmar que «más bien estábamos en situación de pedir limosna, si me permites esa expresión coloquial. Porque, la Comunidad Autónoma Vasca era la de mayor tasa de paro, junto con las de Extremadura y Andalucía. Y a este dato te podría añadir muchos más, también negativos. Estábamos en medio de un negro túnel y allí no se atisbaba ni al más despistado de los fotones que anunciaran que en algún remoto lugar se encontraba la salida. Por lo tanto, aunque en aquel momento más que para mostrar solidaridad estábamos para recibirla, los negociadores vascos del Concierto Económico, asumiendo el sentir general del País, nunca tuvimos ninguna duda de que era una obligación moral aceptar ser solidarios con el resto del Estado. Tuvimos confianza en que remontaríamos la situación 'kafkiana' en la que vivíamos. Y asumimos que, aunque desde el primer momento íbamos a aportar a la solidaridad en base a nuestra renta, algún día podríamos hacerlo con más facilidad que entonces porque las cosas nos estaban yendo mejor» en P.L. Uriarte Santamarina, *El concierto económico vasco: una visión personal*, en *Zergak*, 2015, 323-324.

es, pues ninguna otra Comunidad Autónoma (excepto la Comunidad Foral de Navarra) tiene tal riesgo, por lo que la configuración de este hecho hace que todo sea diferente³³.

Este sistema, también tiene otro principio básico que es el riesgo compartido de las instituciones. Es decir, para hacer frente al pago del cupo o para hacer frente a los diferentes gastos públicos de las instituciones vascas, todas las Administraciones vascas, a saber, el Gobierno vasco, las Diputaciones forales y los ayuntamientos, participan en el sistema, pues si hay un esfuerzo fiscal positivo que haga que aumenten los ingresos públicos, a todas las instituciones les irá mejor. Sin embargo, si no aumentan los ingresos públicos, todas estas tendrán menores ingresos para hacer frente a sus gastos, una vez pagada la cantidad del cupo correspondiente, pues el pago del cupo es innegociable.

Por todo ello, este régimen es muy diferente al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, haciendo de él algo inusual y algo novedoso respecto a otros sistemas tributarios vigentes, ejemplo preponderante de la asimetría existente entre diferentes.

Llegados a este punto, cabría hacerse las siguientes dos preguntas respecto a esta situación asimétrica que, posteriormente, intentaré dar respuesta. Por un lado, ¿es este sistema el modelo a seguir por otras Comunidades Autónomas? Y, por otro lado, ¿la asimetría existente y la implementación de este sistema de singular traería consigo un mejor sistema de financiación para todo el Estado, entendido en su conjunto?

Dentro de la autonomía financiera que gozan las Comunidades Autónomas, consagrada en el artículo 156 de la Constitución y siempre en concordancia y colaboración con la hacienda estatal, así como respetando el principio de solidaridad de las regiones, entiendo que, si las Comunidades Autónomas quisieran adecuarse al sistema de Concierto Económico, tal circunstancia sería viable jurídicamente, pues, en ningún caso, ni la Constitución ni el Tribunal Constitucional han señalado lo contrario³⁴. Otra

³³ Desde la promulgación de la Constitución de 1978 y el proceso autonómico llevado a cabo, se establecieron diferencias importantes entre las distintas Comunidades Autónomas, diferenciándolas desde un punto de vista de la financiación, en Comunidades de régimen común (todas menos la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra) y Comunidades de régimen foral (la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra). Esa diferenciación va a estar sustentada legalmente por la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

³⁴ Siempre cuando se cumplan los límites constitucionales de igualdad, unidad, solidaridad y la planificación de la actividad económica general. Véanse, entre otras, SSTC, 4/1981, de 2 de febrero, publicada en el *BOE*, núm. 47, de 24 de febrero de 1981, 9; 214/1989, de 21 de diciembre, publicada en el *BOE*, núm. 10, de 11 de enero de 1990, 29; 64/1990, de 7 de mayo, publicada en el *BOE*, núm. 109, de 7 de mayo de 1990, 20; 150/1990, de 4 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 266, de 6 de noviembre de 1990, 2; 135/1992, de 5 de octubre, publicada en el *BOE*, núm. 260, de 29 de octubre de 1992, 40; 237/2007, de 8 de noviembre, publicada en el *BOE*, núm. 295, de 10 de diciembre de 2007, 83.

cosa sería si económica, social, financiera o políticamente fuese posible su implementación³⁵.

No obstante, es verdad que, para su adecuación, las Comunidades Autónomas de régimen común no pueden invocar la Disposición Adicional primera de la Constitución pues la misma es taxativa a la hora de indicar que se dirige exclusivamente a los territorios forales³⁶. Es decir, cabe destacar que cualquier intento de replicar el sistema foral mediante esta Disposición en las Comunidades Autónomas de régimen común se encontraría con serios obstáculos legales y constitucionales. La Disposición Adicional Primera de la Constitución Española es clara y específica en su protección y reconocimiento exclusivo de los derechos históricos de los territorios forales, lo que limita la posibilidad de extender este modelo a otras regiones sin acuerdo o voluntad política.

Para ello, lo primero que debiera existir es la voluntad discrecional por parte del Gobierno central para su materialización, pues modificaría sustancialmente la financiación autonómica existente, así como su propia financiación. Posteriormente, el cambio legislativo de gran calado debería tener el visto bueno de las Cortes Generales, así como del Parlamento de la Comunidad Autónoma en cuestión. En el horizonte debería estar siempre, en mi opinión, la mejora del funcionamiento de las instituciones para servir más y mejor a la ciudadanía y eso solo se consigue con un consenso.

En primer lugar, es importante que el Gobierno central demuestre una voluntad política fuerte y clara para realizar cambios a esta escala, ya que cualquier cambio en el sistema financiero tendría profundas consecuencias tanto para la Comunidad Autónoma en cuestión como para el Gobierno central, así como para las otras Comunidades Autónomas.

Este proceso no sólo requiere un consenso amplio y transversal entre las diferentes fuerzas políticas, sino que también requiere una evaluación exhaustiva de las consecuencias económicas y sociales que puede causar, especialmente en términos de redistribución de recursos y cohesión territorial.

³⁵ No es el objeto de este artículo entrar a analizar si la implementación del sistema en otras Comunidades Autónomas es realizable desde otros aspectos que no sean jurídicos.

³⁶ La STC 76/1988 de 26 de abril en su fundamento jurídico segundo señala que «viene pues a referirse a aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las Provincias Vascongadas y de Navarra». Por su parte, la STC 31/2010, de 28 de junio señala que la DA 1ª se refiere únicamente a los derechos históricos vasconavarros, publicada en el *BOE*, núm. 172, de 16 de julio de 2010, 1.

Además, la implementación de reformas de este calado trae una reestructuración integral del sistema financiero actual, que podría cambiar significativamente el equilibrio presupuestario y fiscal establecido.

Es por ello por lo que la complejidad de esta tarea pone de relieve la necesidad de un liderazgo político decisivo capaz de negociar y garantizar que cualquier reforma mantenga la estabilidad económica y la solidaridad entre las diferentes regiones, pues sino iría en contra de la Constitución y tal reforma no tendría futuro.

Para llevar a cabo tal negociación sería imprescindible poner en práctica un foro bilateral donde estuvieran las partes implicadas para que pudieran debatir la envergadura de la cuestión, así como analizar las posibles consecuencias de la aplicabilidad del sistema nuevo. Existe en la actualidad el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas³⁷ que tiene por finalidad adecuar la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado, aunque opino que, por pragmatismo político, incluso de gestión, sería mucho más adecuado encarar tal negociación en una relación bilateral Estado-Comunidad Autónoma, creando un foro *ad hoc* para ello. El ejemplo a seguir podría ser la Comisión Mixta del Concierto Económico, órgano bilateral en el que las decisiones se toman por unanimidad y están representados el Estado y las administraciones vascas.

En el supuesto hipotético de que si el Gobierno central aceptase negociar con alguna Comunidad Autónoma (o con todas) el cambio de sistema y concertar la recaudación, legislación y gestión de los tributos, habría que analizar el posible peligro que pudiera tener el riesgo unilateral del sistema, pues con la asunción de este, el sistema sería contrario al Derecho de la Unión Europea tal como quedo zanjado en la STJCE de 11 de septiembre de 2008³⁸.

Actualmente, existen Comunidades Autónomas que por su peso relativo en el PIB estatal podrían tener problemas para asumir el riesgo unilateral, pues las transferencias recibidas por parte del Estado son mayores que la recaudación tributaria existente en ese territorio. Es así como las Comunidades Autónomas que vean que puedan peligrar sus ingresos públicos para hacer frente a sus gastos, puedan no aceptar este sistema como válido.

En el contexto actual, algunas Comunidades Autónomas, debido a su menor capacidad recaudatoria en relación con su peso en el PIB estatal, podrían enfrentarse a serias dificultades para asumir un sistema en el que la

³⁷ Su Reglamento interno puede verse en el siguiente enlace: mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Regl/parrafo/o/R_C_P_FISCAL_Y_FINANCIERA.pdf (última vista el 27 de agosto de 2024).

³⁸ STJCE de 11 de septiembre de 2008, Unión General de Trabajadores de la Rioja y otros contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros, C- 428/06 a C- 434/06, Rec. I - 06747.

financiación dependa en mayor medida de sus propios ingresos tributarios. Estas regiones, que actualmente reciben transferencias significativas del Estado para complementar sus recursos fiscales, podrían encontrar inviable asumir el riesgo de gestionar unilateralmente su financiación. La disparidad entre lo que recauda y lo que necesita cada Comunidad para cubrir sus gastos esenciales—como sanidad, educación y servicios sociales—sería un factor crítico en la decisión de adoptar un modelo similar al Concierto Económico.

Ante la posibilidad de que sus ingresos públicos disminuyan o se vuelvan inestables, es comprensible que estas Comunidades Autónomas se muestren reticentes a la hora de aceptar un sistema que podría poner en peligro su capacidad financiera para afrontar sus servicios públicos básicos y cumplir con sus obligaciones presupuestarias³⁹. La percepción de un riesgo elevado, junto con la falta de un mecanismo de solidaridad interterritorial que equilibre estas diferencias, podría llevar a muchas de estas Comunidades a rechazar un cambio que, aunque promueva una mayor autonomía fiscal, no garantice la sostenibilidad financiera a largo plazo. Esto subraya la importancia de diseñar un sistema que contemple las diversas realidades económicas y fiscales de cada territorio, asegurando que ninguna Comunidad Autónoma quede en una situación de vulnerabilidad financiera.

2472

No obstante, es posible que otras Comunidades Autónomas acepten el sistema de Concierto Económico al percibir ventajas significativas en comparación con sus modelos actuales de financiación. En este sentido, podrían valorar las oportunidades que ofrece dicho sistema y considerar su implementación como una opción favorable.

Asimismo, podría darse el caso de que una comunidad reacia al cambio decida asumir el reto de adoptar este sistema, reconociendo y enfrentando los posibles problemas que puedan surgir, tanto en el corto como en el largo plazo. Esta decisión implicaría una disposición a experimentar y evaluar los efectos de la transición en su estructura financiera y administrativa.

Por todo lo anterior, es importante manifestar que la ampliación y aplicación del sistema de Concierto Económico para otras Comunidades difiere mucho de la situación económica (o política) existente. La introducción de cambios sin la existencia de mecanismos o fondos que garanticen una equidad entre todas las Comunidades Autónomas podría desencadenar una ruptura del principio de solidaridad entre ellas y la falta de medidas correctivas adecuadas podría profundizar las desigualdades y desestabilizar el equilibrio territorial.

³⁹ Recientemente las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular han firmado un manifiesto en contra del pacto fiscal entre el PSC y ERC www.rtve.es/noticias/20240826/presidentes-autonomicos-pp-firman-manifiesto-contra-concierto-economico-catalan-pacto/16227773.shtml (última visita el 27 de agosto de 2024).

No obstante, si se busca una mejor gestión de los recursos públicos aplicando el principio de subsidiariedad⁴⁰ por el que las decisiones y acciones deben llevarse a cabo a nivel local o regional, el sistema de Concierto Económico es el mejor ejemplo a seguir por aquellas Comunidades Autónomas que quieran avanzar en su autogobierno o incluso dar pasos en el federalismo fiscal incrementando así la capacidad para recaudar y gestionar sus propios recursos financieros, siempre asumiendo el riesgo unilateral y sin ir en contra de otras Comunidades Autónomas y respetando los principios constitucionales que dan sentido al modelo de descentralización existente en la actualidad.

4. Conclusiones

Primera. - El sistema de Concierto Económico del País Vasco es un claro ejemplo de asimetría en el contexto de la financiación territorial en el Estado español. Mientras que la totalidad de las Comunidades Autónomas, a excepción de la Comunidad Foral de Navarra, se financian bajo un régimen común, el Concierto Económico ofrece un régimen diferenciado, lo que genera una distribución financiera no simétrica entre las diferentes Comunidades Autónomas. Esta asimetría refleja no solo una diferencia histórica y jurídica, sino también un tratamiento fiscal singular que concede autonomía al País Vasco y a sus Territorios Históricos en la recaudación y gestión de los impuestos concertados en comparación con el resto del Estado. Este tratamiento diferencial también se debe al pago del Cupo por parte del País Vasco, siendo una contraprestación que se hace al Estado por las cargas no asumidas por parte del País Vasco.

Segunda. - El sistema de Concierto Económico del País Vasco, con sus virtudes y sus defectos, da la posibilidad de entablar una negociación entre iguales, en lo que a fiscalidad se refiere, pues la negociación se hace entre los representantes del Estado y del País Vasco. De esta forma, esta negociación bilateral no solo busca equilibrar intereses y responsabilidades, sino que también fomenta una mayor autonomía fiscal para la Comunidad Autónoma, en línea con sus aspiraciones de autogobierno.

Tercera. - El éxito del sistema de Concierto Económico en el País Vasco podría llevar a que otras Comunidades Autónomas consideren implementar modelos de financiación similares. De esta manera, la asimetría originada por el sistema puede proporcionar, bilateralmente, oportunidades beneficiosas si se adapta a las características de otras Comunidades, brindándoles oportunidades de una mayor gestión fiscal y financiera.

⁴⁰ El artículo 5 del TCE señala que «las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo».

Cuarta. - El sistema de Concierto Económico podría ser jurídicamente válido para las Comunidades Autónomas interesadas, pero su implementación requiere el consenso de los principales partidos políticos y del Gobierno de España. Asimismo, debe llevarse a cabo mediante una negociación bilateral entre la Comunidad Autónoma solicitante y el Gobierno Central, cumpliendo con los principios generales de la Constitución y atendiendo a la voluntad de las Cortes Generales.

Quinta: -La implementación del sistema de Concierto Económico en otras Comunidades Autónomas no es sencilla debido a las particularidades de cada Comunidad y el riesgo unilateral que debiera de asumir por ello. Por lo tanto, extrapolar el modelo del Concierto Económico requiere un análisis cuidadoso evitando que su extensión pueda presentar riesgos importantes en términos de equidad, solidaridad, igualdad, viabilidad fiscal y cohesión territorial.

Edriga Aranburu Agirre
Deusto Business School
Universidad de Deusto
earanburu@deusto.es