

## Historias vascas

El Concierto Económico se ha adaptado a la evolución de las finanzas públicas, mostrando una resiliencia capaz de seguir haciendo del mismo un instrumento de derecho histórico útil y dinámico para dar respuestas modernas a problemas actuales

Un reportaje de Alexander Zapirain Gorostegui

# El Concierto a través de la historia

## Pandemia y Concierto Económico: la financiación de las diputaciones forales en escenarios de crisis y déficit

EL Concierto Económico, como sistema bilateral de financiación entre el País Vasco y el Estado español, ha llegado hasta nuestros días adaptándose, a lo largo de sus más de 140 años de historia, a distintos sistemas políticos (monarquías, repúblicas, dictaduras) como a diversas situaciones de carácter socioeconómico (guerras, crisis financieras, etc.).

Desde su actualización en 1981, la Ley del Concierto Económico como sistema de financiación ha debido demostrar una gran capacidad de adaptación superando escenarios económicos como la crisis financiera, la crisis de deuda, las políticas de austeridad o políticas de expansionismo fiscal adoptadas durante y tras la Gran Recesión, etc. No obstante, nunca se había encontrado en una situación como la vivida en 2021: una pandemia mundial en la que las restricciones a la movilidad hicieron desaparecer la vida económica y social.

Como veremos, la pandemia puso a prueba la resiliencia del Concierto Económico y, sobre todo, fue una oportunidad para demostrar que dispone de mecanismos suficientes para enfrentar cambios de paradigma macroeconómicos como la situación derivada de una pandemia global.

**LA PANDEMIA Y EL DESPLOME DE LA RECAUDACIÓN** Por un lado, la pandemia del Covid-19 trajo un nuevo escenario: la caída generalizada de los ingresos públicos por las restricciones del confinamiento y, a su vez, crecimiento exponencial del gasto en forma de asistencia sanitaria y ayuda económica. ¿Cómo se dio respuesta a esta situación? Acudiendo al endeudamiento y al déficit para compensar la caída de los recursos tributarios. Sin embargo, tras la crisis de deuda de la pasada década, la

Unión Europea había adoptado medidas dirigidas a asegurar la viabilidad de las finanzas públicas y, en el caso del Estado español, se había modificado el artículo 135 de la Constitución española y aprobado la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria en 2012 para limitar la capacidad de endeudamiento de los gobiernos regionales.

A los efectos de nuestra historia, esta situación cobró especial impor-

tancia durante la pandemia en la medida en que, si bien se había reconocido al Gobierno vasco cierta capacidad de endeudamiento, se les había negado a las instituciones forales (diputaciones). Todo ello porque habían sido equiparadas a las demás diputaciones provinciales del Estado, que son consideradas instituciones locales.

Como veremos a continuación, esta interpretación ponía en riesgo



El Árbol de Gernika, símbolo de la foralidad vasca.



Reunión de la Comisión Mixta durante la pandemia, en 2020.

el autogobierno (y la capacidad de hacer frente a una pandemia asumiendo el riesgo unilateral), ya que chocaba con la naturaleza jurídica y competencial de las instituciones forales, pudiendo provocar que el sistema de Concierto fracasara en su misión de acceder a todas las vías de financiación que le corresponden.

### CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DÉFICIT

Como hemos comentado, el 27 de septiembre de 2011 se procedió a la reforma del artículo 135 de la Constitución española. ¿Qué ocurrió? Que tras esa modificación sólo podrían incurrir de forma controlada en déficit el Estado y las comunidades autónomas, pero en ningún caso los entes locales. Y ¿qué son entes locales para el Estado? Según la Ley de Bases del Régimen Local, se incluyen dentro del ámbito local: el municipio, la provincia y la isla, en los archipiélagos balear y canario.

¿Cuál era el problema? El Estado estaba a punto de equiparar a los Territorios Históricos (Diputaciones Forales) a diputaciones de provincia, excluyendo el déficit de sus instrumentos de financiación.

Ante el riesgo de que la Constitución española no reconociera expresamente en el artículo 135 que las Diputaciones Forales no eran entes locales, el Grupo Vasco del Congreso de los Diputados redactó la enmienda nº 104 en la que, con base a la Disposición Adicional Primera de dicha Constitución, se establecía que los Territorios Históricos poseen un régimen singular que supera en forma y fondo al de una entidad local o provincial.

De esta forma, el diputado Josu Erkoreka alegó que se equiparaban más a comunidades autónomas que a diputaciones provinciales por



Cubierta de 'El equilibrio dinámico del cupo y la estabilidad presupuestaria en el concierto económico: propuesta para una mejora de la fórmula de actualización del cupo', I Premio Ituna al mejor Trabajo de Fin de Máster.

el hecho de ejercer competencias que en otros ámbitos territoriales corresponden a las autonomías. El hecho de ser las instituciones forales titulares de competencias pertenecientes al núcleo intangible de la foralidad, tales como el Concierto Económico (competencias tributarias que son ejercidas en territorio común por el Estado) era un argumento que determinaba su singularidad.

El Grupo Socialista del Congreso contestó al señor Erkoreka que no era necesario incluir dicha enmienda debido a que las instituciones forales ya tenían la protección máxima posible "que es aquella que les otorga la Constitución en

## Historias vascas



Fotografía tomada en 2011 del entonces diputado vasco Erkoreka con el ministro Pérez Rubalcaba.

su Disposición Adicional Primera al amparar y respetar los derechos históricos de los territorios forales”. Además, al no modificar el artículo 135 el marco competencial, el diputado socialista Alonso Suárez precisó que “los límites de déficit se distribuirán en su caso en el interior del País Vasco y en las relaciones entre la comunidad autónoma y las diputaciones del modo que corresponda de con arreglo al sistema de financiación del concierto”.

La ausencia de mención expresa a los Territorios Históricos abrió la puerta a interpretar la norma de manera opuesta a lo manifestado en el trámite legislativo, faltando a la palabra dada. Finalmente, la no mención a la singularidad fue una vía de escape para dejar a las Diputaciones Forales fuera de los acuerdos de déficit. ¿Por qué?

Porque a partir de la modificación del artículo 135, el Gobierno español, a la hora de acordar los compromisos de déficit, solo comprendió a las instituciones comunes de

la comunidad autónoma (Gobierno vasco), equiparando los Territorios Históricos a provincias de régimen común (asimiladas a entes locales) y dejando la estabilidad presupuestaria fuera del radio de acción del Concierto Económico.

Pero ¿eran realmente equiparables las Diputaciones Forales a los entes locales o al resto de diputaciones provinciales? ¿Tendría lógica, por tanto, que la estabilidad presupuestaria quedara fuera del radio del Concierto Económico?

**SINGULARIDAD DE LOS ÓRGANOS FORALES A LA LUZ DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL** En cuanto a la organización del Estado español, los Territorios Históricos ostentan una doble configuración. Por un lado, de acuerdo con el artículo

141.1 de la Constitución, en cuanto a la estructura territorial del Estado, se configuran como provincias. Por otro lado, a esta circunstancia se le suman las competencias derivadas de los derechos históricos reconocidos por la Disposición Adicional Primera, cuya máxima expresión es el Concierto Económico.

Esta configuración dual también fue reconocida por el Tribunal Constitucional en una sentencia de 2016 mediante la cual ratificaba la existencia de un ámbito competencial singular y propio, diferenciado de las diputaciones provinciales: los Territorios Históricos vascos gozan de una singularidad que se materializa en un ámbito competencial diferente y más amplio del conferido a las provincias de régimen común.

**EL CONCIERTO GANA LA BATALLA TRAS LA PANDEMIA** Tras 9 años negando a los Territorios Históricos la capacidad de financiarse vía déficit, llegó la pandemia. La fuer-

co estableció los objetivos de déficit tanto para el Gobierno vasco así como para las instituciones forales: “Las diputaciones forales tienen amplia potestad tributaria en los Territorios Históricos, de modo que, ante una situación de crisis económica, soportan de forma inmediata las caídas de ingresos, que no son compensables mediante transferencias ordinarias de otras administraciones y, por lo tanto, pueden necesitar acudir al endeudamiento, no siendo consideradas entidades locales a los efectos de la posibilidad de incurrir en déficit y deuda. Procede en consecuencia, acordar entre las instituciones del País Vasco y la Administración General del Estado, los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera para 2020 y 2021”.

El Estado reconocía que los Territorios Históricos constituyen una tercera vía institucional diferenciada de las demás (Estado, comunidades autónomas y entes locales).

**CONCLUSIÓN** De esta forma, y desde un punto de vista histórico, vemos cómo el Concierto Económico se ha adaptado en pleno siglo XXI a la evolución de las finanzas públicas, mostrando una resiliencia capaz de seguir haciendo del mismo un instrumento de derecho histórico útil y dinámico para dar respuestas modernas a problemas actuales.

El derecho es una ciencia viva y con el paso del tiempo surgirán nuevos retos, nuevas competencias para los Estados, nuevos instrumentos fiscales que no fueron previstos en la distribución de competencias de las constituciones, estatutos de autonomía, leyes del concierto económico, etc.

La conclusión de la historia que hoy nos ocupa es que los derechos históricos y el Concierto no son una lista cerrada o un “haz competencial definido”. En palabras del Tribunal Constitucional, la garantía institucional de los derechos históricos se basa en su mutabilidad y en que la foralidad muta conforme cambia la imagen social, abriéndose a asumir todo aquello que quepa en su marco y contribuya a preservar la imagen del sistema de autogobierno (tal y como asumió la capacidad de las instituciones forales de financiarse vía déficit). ●

## EL AUTOR

Alexander Zapirain Gorostegui



Profesor Derecho Mercantil en la Universidad de Deusto. Posgraduado en Economía y Finanzas por la London

School of Economics. Máster en Mercados e Instituciones Financieras – MIFID II (e.c.). Premio Ituna 2021 Concierto Económico.

za de los hechos (y no la voluntad política de quienes habían dado la negada por respuesta desde 2011), hizo una vez más que el Concierto Económico cobrara virtualidad. El 30 de septiembre de 2020, la Comisión Mixta del Concierto Económico

CLICK:sabinoarana.eus

ATEAK ZABALIK PUERTAS ABIERTAS

LAU  
HAIZETARA

Erabateko sarbidea gure eduki digitaletara:

artikulu historikoak, argazkiak, agiritegiko dokumentuak, biografiak,

ikus-entzunezkoak...

Acceso libre a nuestros contenidos digitales:

artículos históricos, fotografías, documentos de archivo, biografías, audiovisuales...

