

LA AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO. Sus singularidades. El Concierto económico y el Cupo.

Javier Corcuera Atienza

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

Resumen

En materia de organización territorial del Estado la Constitución Española de 1978 optó por la descentralización política, para acomodar la diversidad regional de España y garantizar una separación más eficiente de poderes. El modelo español se puede considerar un sistema federal, donde las regiones constituidas como Comunidades Autónomas acceden a un considerable nivel de autogobierno protegido por Estatutos de Autonomía. Adicionalmente a la Comunidad Autónoma Vasca se le concedieron competencias especiales, incluyendo una policía propia y el reconocimiento de un sistema financiación único y privilegiado, gracias al cual la Comunidad Autónoma Vasca ha podido desarrollar unas competencias y un nivel de autogobierno más allá de los propios de Estados federales. Sin embargo el gobierno del Partido Nacionalista Vasco considera el modelo superado y exige el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los “territorios vascos”, lo que es incompatible con la lógica federal y con la Constitución Española.

Algunas características del sistema autonómico español

La opción del constituyente español de 1978 por la descentralización política pretende establecer una organización del Estado adecuada a la diversidad territorial española y garantizar una más efectiva separación de poderes, pero viene urgida, sobre todo, por argumentos políticos. La voluntad de solucionar problemas históricos y de integrar en el consenso constitucional a los partidos nacionalistas, particularmente importantes en Cataluña y en el País Vasco, explica la iniciativa descentralizadora y permite entender sus características.

Si se admitía con generalidad la necesidad de facilitar el rápido acceso a la plena autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia, las dificultades de descentralizar un Estado como el español de 1978 aconsejaban abrir un proceso a varias velocidades, tanto en los tiempos como en los contenidos de las competencias inicialmente transferidas a las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos.

Ello obligaba a establecer un modelo abierto que sería concretado por posteriores acuerdos entre las fuerzas políticas. La Constitución prevé la inicial existencia de un doble tipo de Comunidades: unas que acceden inmediatamente a la autonomía plena, pudiendo asumir en sus Estatutos todas las competencias que la Constitución no define como exclusivas del Estado, y otras que obtienen inicialmente una autonomía reducida que podrán aumentar accediendo al mismo techo que las primeras al menos tras cinco años de “rodaje” autonómico. El logro inmediato de la autonomía plena no se cierra a ningún territorio, aunque los requisitos para conseguirlo limitaron tal posibilidad. La Constitución regula, sin embargo, una especial vía de acceso que permitía a Cataluña, Galicia y el País Vasco conseguir aquella autonomía directamente y negociar bilateralmente el contenido de su Estatuto, quedando en manos del legislativo estatal un mero voto de ratificación de lo acordado, una vez que el electorado de la respectiva Comunidad hubiera aprobado en referéndum el texto consensuado.

El País Vasco y Cataluña son las dos primeras Comunidades Autónomas que se constituyen y alcanzan la autonomía plena. El hecho de que ambas tuvieran gobiernos nacionalistas les otorga una especial capacidad de presión ante los sucesivos gobiernos centrales, favorece el establecimiento de relaciones bilaterales con éstos, y permite a ambos territorios consolidar una posición diferenciada. Pero las diferencias existen en un Estado en que va homogeneizándose la posición de las distintas Comunidades. Las reformas estatutarias de la década de los noventa del pasado siglo permiten igualar, en lo fundamental, sus competencias y las transferencias a todas de la educación y la sanidad parece culminar la creación de un modelo territorial que la mayoría de los constitucionalistas define ya como federal.

Aunque existan insuficiencias en los instrumentos de coordinación y cooperación tanto horizontales entre las Comunidades Autónomas como verticales de todas ellas con el Estado, el modelo puede considerarse como federal: todas tienen una

importante y básicamente igual capacidad de autogobierno, que está garantizado en unos Estatutos de Autonomía cuya reforma no puede realizar unilateralmente el Estado; existe un procedimiento jurisdiccional encomendado al Tribunal Constitucional para resolver los eventuales conflictos de competencias entre Estado y Comunidades, y éstas disponen de financiación suficiente definida en un órgano de coordinación formado por todas ellas y el Estado.

La entidad de la transformación del Estado en sentido federal se manifiesta analizando la evolución del porcentaje de gasto gestionado por las Administraciones territoriales (y, en particular, las Comunidades Autónomas) y por el Estado. La Administración Central, excluida la Seguridad Social, disponía en 1982 sobre el 53% del total del gasto consolidado de las Administraciones Públicas, proporción que baja al 37,2% en 1996 y al 24% en 2003, mientras que las Administraciones territoriales gestionan el 14,2% en 1982 y el 45,3% en 2003 (el 32,4% corresponde a las Comunidades Autónomas y el 12,9% a las corporaciones locales) siendo la previsión para 2005 del 47% para las administraciones territoriales (33,9% CCAA y 13,1% Corporaciones locales) y el 23,5% a la Administración Central¹. La evolución en el porcentaje de personal al servicio de las Administraciones Públicas que trabaja en las administraciones autonómicas sigue la misma pauta de crecimiento (en 2004, depende de las CCAA el 49,2% del total de aquel personal, mientras que sólo el 23,1% trabaja en la Administración central y el 24% en las locales)².

En la última legislatura (2004-2008) ha comenzado a producirse en España un proceso de reformas estatutarias que, singularmente, ha tenido una especial trascendencia en los casos catalán y andaluz. El proceso no ha culminado, y no es posible en este momento prever su resultado final. En todo caso, y para lo que aquí importa, es obvio que la nueva situación no supone un mecanismo de re-centralización sino que, por el contrario, sólo puede significar un fortalecimiento de la autonomía.

Singularidad de la autonomía vasca

Como se ha señalado, el País Vasco dispone desde 1979 de un Estatuto que le permite desde el primer momento disfrutar del nivel de autonomía plena previsto en la Constitución, garantizando su autogobierno y el respeto y desarrollo de su singularidad cultural.

¹-Fuente, *Presupuestos Generales del Estado para 2005*, Libro amarillo, cap. VII, Financiación de los entes territoriales.

²-Cifras aportadas por R. Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2005 p. 86

Como las demás Comunidades que disponen de idiomas propios, el Estatuto prevé el régimen de cooficialidad lingüística entre el español y el vascuence o euskera, y el Parlamento Vasco aprobó la ley que sienta las bases de la política lingüística. Ello ha permitido la introducción del requisito de conocimiento suficiente de los dos idiomas cooficiales para acceder a la mayoría de los puestos de las administraciones autonómica, forales y locales (exigencia que ha obligado a un costoso proceso de aprendizaje de la lengua por los funcionarios que desconocían el euskera, y que no ha tenido resistencias significativas pese a que las dos terceras partes de la población vasca no lo habla). Se ha establecido un sistema escolar que favorece la enseñanza en lengua vasca, mayoritariamente utilizada como idioma vehicular de la enseñanza, y acaba de declararse al euskera como “lengua principal” en todo el proceso educativo pre-universitario. Todas las carreras universitarias pueden cursarse en la Universidad pública vasca en cualquiera de los dos idiomas. Junto a ello, la Administración autonómica ha creado una cadena pública de Radiotelevisión con emisoras tanto de radio como de televisión que emiten exclusivamente en lengua vasca, y financia la publicación de periódicos, revistas y libros en dicha lengua. En resumen, los medios dedicados al fomento de la específica cultura vasca en vascuence son muy importantes.

Razones históricas y razones políticas en las que no podemos entrar ahora explican que la Constitución española incorporara una disposición adicional primera que “ampara y respeta los derechos históricos de los Territorios forales”, cuya “actualización general” permite llevar a cabo “en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.”

La norma, que definía la singularidad vasca (y navarra), permitió que el Estatuto vasco incorporara materias que sólo hubieran podido consagrarse en virtud de Ley Orgánica, y no en el Estatuto (policía autonómica, organización interna provincializada y, sobre todo, Concierto económico).

Entre las competencias específicas de la CA del País Vasco, ha de señalarse la existencia de una policía autonómica, configurada desde el principio como policía integral que actúa en todos los campos, limitándose en Euskadi la intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado a los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario. Pero la particularidad fundamental del sistema autonómico vasco es el reconocimiento de un sistema de financiación propio, gracias al que consigue un especial aumento de sus recursos, lo que le permite de hecho ampliar el ámbito de su autonomía. Gracias a él le será posible construir una autonomía sin parangón en ningún estado federal, cuya particularidad descansa, sobre todo, en el Concierto Económico, que regula las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco.

Las dos normas fundamentales en la materia son la Ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (que define las reglas básicas del sistema y el ámbito de autonomía de las instituciones vascas a la hora de aprobar su normativa fiscal), y la Ley que aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para cada quinquenio. En ambos casos se trata de leyes aprobadas por el Parlamento español, pero por el procedimiento de leyes de artículo único: las cámaras se limitan a ratificar el acuerdo alcanzado por las instituciones vascas y el Gobierno del Estado, careciendo los parlamentarios del derecho de enmienda y careciendo en principio el Estado de capacidad para modificar por sí sólo tales normas. Ello garantiza una ventajosa bilateralidad entre la Comunidad y el Estado y fortalece la posición de aquella al supeditar la adopción de medidas a la existencia de acuerdos.

Son dos las características básicas del Concierto. En primer lugar, la Autonomía fiscal, es decir, la capacidad de las instituciones forales para establecer la normativa fiscal aplicable en los territorios vascos, y para recaudar, gestionar, liquidar e inspeccionar los impuestos que se perciben (en la práctica todos menos los de aduanas para mercancías procedentes de fuera de la UE). Su capacidad normativa está sometida a limitaciones de carácter general (las procedentes de tratados o convenios internacionales firmados por España, no distorsionar la competencia entre empresas ni el libre movimiento de capitales, y tener como resultado una presión fiscal equivalente a la del territorio común), y por los criterios específicos de armonización para cada impuesto establecidos en la ley que aprueba el Concierto.

En la práctica, el Concierto reconoce una escasa capacidad normativa en los impuestos indirectos, aunque permite una amplia libertad en regulación de los directos (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e Impuesto de Sociedades), lo que posibilita a las instituciones vascas realizar una política fiscal propia y les aporta ventajas competitivas en relación a las otras Comunidades, ventajas especialmente importantes dada la imprecisión de las limitaciones genéricas.

El segundo de los elementos que definen al Concierto es la obligación de pago de una cantidad a la Hacienda central, el cupo. La lógica del sistema de concierto es, en síntesis, ésta: las instituciones del País Vasco cobran los impuestos en su territorio, pagan al Estado la parte que les corresponde de los gastos que realiza éste en materias que no son de la competencia del País Vasco, y disponen del remanente para financiar su autonomía. Ello supone que la transferencia de la Comunidad Autónoma al Estado no depende de lo que aquella recauda, sino de una evaluación de las competencias exclusivas del Estado (cuya importancia es progresivamente menor).

El Cupo Vasco: Saldo positivo para la Comunidad Autónoma del País Vasco

El cálculo del cupo se hace aplicando al coste de las competencias realizadas por el Estado un coeficiente que intenta expresar el porcentaje relativo de la renta del País Vasco con respecto a la del conjunto de España (se mantiene el la actualidad el porcentaje del 6,24% establecido en el primer momento). De ello se deducen los impuestos recaudados por el Estado en la Comunidad Autónoma, o a personas domiciliadas en la CA, y se descuenta el déficit del Estado imputable a la CA. Se descuentan igualmente compensaciones por impuestos especiales (para evitar que la CA fuera perjudicada por el cambio de tratamiento de los monopolios fiscales) y ajustes (descontándose del cupo las transferencias del Estado para el pago de la Seguridad Social, y las derivadas de contratos-programa y de acuerdos entre la CAPV y el Estado, entre los que se encuentran el pago de la policía autonómica y de la Sanidad)³.

El resultado de los flujos financieros entre el Estado y la Comunidad Autónoma son, desde 1987, fecha en que ésta asume la competencia de Sanidad, favorables al País Vasco.

Según datos de Ignacio Zubiri Oria, Catedrático de Hacienda de la Universidad del País Vasco, el saldo favorable a la Comunidad Autónoma Vasca era en el año 2003 de 52,9 millones de euros, lo que equivale a casi 25 € por residente en la CAPV o, lo que es igual, a un 0,1% del PIB. Ello supone que, centrándonos en los recursos regulares, (es decir, sin considerar los procedentes de la UE), percibe unos recursos per capita que son un 64% más elevados que la media de los que reciben las Comunidades del sistema común (y, en porcentaje del PIB, un 30 % más)⁴. Eso quiere decir que el País Vasco (y Navarra, cuyas cifras son semejantes) tiene un 64% más de recursos per capita que las otras Comunidades para pagar las mismas competencias.

Tales desajustes no dejan de causar perplejidad, particularmente si se tiene en cuenta que la Comunidad Autónoma del País Vasco, pese a ser una Comunidad Autónoma notablemente más rica que la media de las españolas, recibe más recursos del Estado de los que aporta a la Hacienda central, cuando debiera

³- La fórmula del cupo sería: $C = 6,24\% (CNA - INC - D) - Comp - A$
siendo C: cupo

6,24% índice de imputación

CNA: valor de las competencias no asumidas por la CA del PV

INC: impuestos no concertados, que son cobrados por el Estado

Comp: compensaciones

A: Ajustes

⁴- Teniendo en cuenta los recursos procedentes de la Unión Europea, los respectivos porcentajes serían superiores en un 58% en recursos *per capita* y en el 25% en porcentaje del PIB.

de hallarse entre las que aportaran recursos para cubrir las necesidades de las Comunidades pobres. La razón de ser de esta aparente anomalía se encuentra, principalmente, en el mecanismo de cálculo del cupo, que no incorpora la participación en los gastos del Estado destinados a la solidaridad interterritorial, así como en la invariabilidad y carácter político del 6,24%, que se mantiene inalterable desde el principio. Pero las ventajas del sistema son difícilmente reversibles, dada la bilateralidad del procedimiento de reforma y la necesidad de acuerdo para realizar cualquier modificación.

La sobrefinanciación permite a la Comunidad Autónoma emprender políticas propias en multitud de campos en apoyo de sus intereses políticos y de los intereses económicos locales. El respaldo a la economía vasca se potencia mediante la puesta en marcha de una amplia red en el exterior, conectada con los 162 Centros Vascos existentes en diversos países, especialmente latinoamericanos, en cuatro de los cuales existen delegaciones del Gobierno Vasco, e impulsada por la sociedad pública SPRI, con oficinas en treinta países. La reciente puesta en marcha de un “Consejo Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación” y la creación de dos instituciones para el impulso de la innovación (Innobasque) o de la investigación básica (Fundación Ikerbasque), dotadas de importantes recursos para la captación de científicos de fuera de la CAPV y la creación de centros de investigación básica de excelencia, serán nuevos instrumentos para mejorar la posición competitiva de la economía vasca. La disposición de medios económicos permite igualmente contar con recursos y personal cualificado en la Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas, importante instrumento para favorecer una más activa participación de la Administración vasca en los diversos comités de la Comisión en que tienen presencia las CCAA y para suministrar información y actuar como lobby de los intereses económicos vascos en Europa.

Las demandas nacionalistas para reformar la posición del País Vasco en el seno del Estado, basadas en la afirmación de un centenario “problema vasco” que no ha sido atendido por España, han servido históricamente como argumento para conseguir ventajas que no han provocado el cese de las reclamaciones, sin que sirva para limitarlas la constatación de la ventaja relativa de la Comunidad vasca con respecto a las demás, ni la singularidad de su autonomía entre los Estados federales. Por eso, el discurso alternativo a la actual situación, cuya formalización más completa es la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” presentada por el presidente de Gobierno vasco y aprobada por el Parlamento de la Comunidad, parte de postulados incompatibles con la lógica federal. El texto exigía el reconocimiento del derecho de los territorios vascos a la autodeterminación, y suponía de hecho la desaparición de los vínculos entre el País Vasco y España, en una extraña fórmula confederal cuya explicación no puede realizarse aquí.

La inviabilidad de la propuesta (en una Comunidad cuya población se divide prácticamente por mitades entre nacionalistas y no nacionalistas) quedó plasmada en el debate celebrado el 1 de febrero de 2005 en el Pleno del Congreso de los Diputados, que decidió por amplísima mayoría rechazar su tramitación ulterior. Pero ello no ha acabado con la invocación de pretendidos derechos históricos para conseguir nuevas ventajas, ni con el discurso de la frustración, que tan penosas consecuencias tiene en una Comunidad en que una banda terrorista mata en nombre de semejantes objetivos.