El concierto económico: ¿un mito en cuestión?

Josu de Miguel Bárcena

Profesor titular de derecho constitucional. Universidad de Cantabria

María Jesús Montero, vicepresidenta del Gobierno y ministra de Hacienda, advirtió a finales de agosto del año pasado que el acuerdo entre el PSC y ERC para llevar a Illa a presidir la Generalidad no era un *Concierto económico*. A tenor de lo que voy a explicar en esta tribuna la ministra tiene algo de razón. La satisfacción de los intereses de los nacionalistas catalanes -lo que incluye al PSC- no puede transformase en un concierto a la vasca porque la construcción de esta institución requiere de algo que de momento no posee la mayoría plurinacional: tiempo largo para integrar un mito político en la Constitución. Ese mito se ha ido nutriendo de una interpretación sesgada desde finales del siglo XIX, interpretación ideológica que ha aprovechado las coyunturas políticas españolas para ir incrustando pacientemente en el ordenamiento jurídico todas las premisas planteadas por el nacionalismo vasco.

Empecemos por el lenguaje. El Real Decreto de 28 de febrero de 1878 que creó el Concierto Económico para las tres provincias utilizó una terminología muy propia de la época -el *concierto* de las naciones europeas- para que aquellas "entrasen en el *concierto* económico" de España (Exposición de Motivos). Es decir, tras el final de la última guerra carlista, se trataba de establecer un periodo de tiempo razonable -ocho años- para que los territorios forales *concertasen* tributariamente con la monarquía constitucional, no de crear un régimen especial que perdurase en el tiempo.

Terminados los ocho años de transición, los poderes económicos y políticos de las provincias vascas se las apañaron para que un sistema tributario provisional se hiciera permanente y susceptible de renovación temporal. La duración del Concierto ha variado en los distintos sistemas políticos: el Quinto Concierto de la Restauración (aprobado en 1926) tenía una duración de veinticinco años, mientras que la Ley de las Cortes Generales de 1981 atribuía al Concierto una vigencia de veinte años. La Ley 12/2002 negociada entre los gobiernos de Aznar e Ibarretxe dio al Concierto Económico, por fin, una duración indefinida, con el objeto de integrarlo en un marco estable que garantizara su continuidad. Nótese, por tanto, que el Concierto ha sobrevivido a la Restauración, la dictadura de Primo de Rivera, la II República, el franquismo (solo para la provincia de Álava) y, por supuesto, el régimen constitucional de 1978.

El nacionalismo también ha logrado, con mucho éxito, dotar de una naturaleza *pactada* al Concierto. Otra ficción convertida en norma y praxis política. Desde 1878 había costumbre de dar audiencia a las provincias vascas, que ejercían la potestad tributaria del Estado a cambio de la cantidad -cupo- que el Gobierno establecía soberanamente para cada uno de los impuestos. Desde 1980, cuando se negoció entre Bilbao y Madrid el primer Concierto de la democracia, las negociaciones se han hecho directamente entre Gobiernos, es decir, de forma intergubernamental. Las Cortes y los grandes partidos aceptaron esta fórmula aprobando las Leyes de Concierto mediante la fórmula de la lectura única en el Congreso y en el Senado, que no permite ni discusión ni enmiendas parlamentarias. La Ley de 2002 incorporó como consecuencia de la aceptación de esta visión pactista una comisión mixta encargada de negociar y acordar las posibles modificaciones del Concierto en el futuro.

Una última cuestión de interés histórico. Desde 1878, las provincias vascas –entonces vascongadas- contribuían en el ámbito tributario por todos los conceptos y en idéntica proporción que las demás provincias. Ello significaba, como ya hemos

dicho, que el Gobierno establecía cupos singulares para cada figura tributaria y después se desentendía de la forma en la que las Diputaciones obtenían los recursos financieros a pagar al Estado. Desde 1981 el cupo a pagar por el País Vasco no solo es susceptible de renovación temporal -como exige el cambio de circunstancias económicas- sino que es global, lo que implica que su cálculo no sea técnico, sino propiamente político. Lo que se hace no es trasladar objetivamente el peso de las figuras tributarias del Estado a cada impuesto, sino negociar políticamente el *valor* económico de las competencias que aquél ejerce en la Comunidad Autónoma Vasca. Negocio redondo por la falta de transparencia.

Que yo sepa, en la Transición el Concierto no fue un problema constitucional. El Consejo General Vasco pidió en mayo de 1978 la reintegración del Concierto a Vizcaya y Guipúzcoa y los gobiernos de Suárez nunca dudaron de que la fórmula histórica iba a tener continuidad jurídica más allá de lo dispuesto en la propia Constitución. Con posterioridad, el Estatuto, las Cortes Generales y los grandes partidos asumieron las tesis del nacionalismo vasco y encajaron el sistema tributario singular en la Disposición Adicional 1ª de la Constitución como derecho histórico. El Tribunal Constitucional ha aceptado esta realidad en su jurisprudencia, sin ir más lejos en la sentencia 9/2019, de 17 de enero. Así las cosas, la idea de trasladar la lógica del Concierto Económico, por sus propias características, a un posible sistema de financiación singular para Cataluña, resulta del todo imposible: la narrativa simbólica de la foralidad solo pueden asumirse en un proceso constituyente.

Entiende uno, en cualquier caso, la preocupación que el nacionalismo vasco pueden tener con respecto al mantenimiento de un privilegio institucional que tiene importantes implicaciones para el principio de justicia redistributiva. El coste financiero del cupo para el resto de los españoles solo es asumible por el tamaño del País Vasco y porque hay otras locomotoras económicas regionales que pueden hacerse cargo de la nivelación financiera de los servicios públicos. La salida de Cataluña del régimen común –y veremos si de otras Comunidades Autónomas- puede implicar una revisión global del modelo de Concierto, por más que la historia tenga un peso relevante en la legitimación del sistema aquí descrito y por más que la sociedad española haya sido muy generosa –recuerden las décadas de terrorismo- con la integración del nacionalismo en el proyecto constitucional iniciado en 1978.

Esa revisión también puede afectar al principio democrático. Al aceptar acríticamente los mitos del nacionalismo y el foralismo –por ejemplo, el pactismo- los españoles no establecieron ninguna garantía institucional para que el confederalismo no terminara afectando a la teoría de la decisión en las Cortes Generales. Si las Cortes nada tienen que decir, tal y como hemos explicado, ni en la configuración del Concierto ni en la determinación de la cuantía del cupo, resulta del todo incoherente que los representantes vascos en el Congreso y el Senado decidan, además, la ruptura del régimen de financiación común en aras del mantenimiento de lo que Aitor Esteban llama "bloque de gobierno". Emerge la paradoja y el problema de la *West Lothian Question* ya explicada y aludida en otras ocasiones en mi columna semanal en este periódico.

Es inevitable que estemos aquí: la posible quiebra del consenso territorial más allá de las rupturas ya ensayadas por los nacionalistas periféricos. El Estado autonómico estaba inacabado y la financiación era uno de los elementos centrales para culminarlo. El asunto de los dineros ha terminado siendo la gasolina que necesitaba el soberanismo para justificar y poner en práctica sus ambiciones. Sánchez venderá la moto financiera que pueda a tenor del acuerdo PSC – ERC, pero la realidad es que Cataluña quiere los mismos privilegios económicos que ha conseguido consolidar el nacionalismo vasco.

Dos apuntes para finalizar. El primero, que el sistema de Concierto premia la buena gestión tributaria y de los recursos propios: ¿puede la Generalidad acreditar este bagaje? La segunda, que el PNV quizá empiece a arrepentirse de su apoyo a la moción de censura de 2018. Porque la historia y los mitos también tienen sus leyes internas.

§