

**X Jornada ITUNA. Las renovaciones del cupo en el
siglo XXI: la perspectiva de Euskadi.**

**Pedro Azpiazu Uriarte. Consejero de Economía y
Hacienda del Gobierno Vasco.**

28 de marzo de 2022

Lehenik eta behin jardunaldi hauek antolatu dituzuenoi nire zorionik beroenak eman nahi dizkizuet. Egun batzuetan ospatuko dira 15 urte lanean hasi zinenetik eta 10 jardunaldi antolatu dituzue jada, beste lan mordo batez gain, noski. Erabat errotuak zaudete Ekonomia Itunaren unibertsoan.

Jardunaldien harrera ona, Hemen eta streaming bidez jarraitzen ari diren partehartzaileak ikusita, lanean jarraitzeko gogoia emango dizue ziurrenik. Animo!

Quiero agradeceros también vuestra amable invitación para ser ponente en estas jornadas. Sin duda, me siento muy halagado formando parte del elenco tan importante que se ha reunido hoy aquí. Ha sido un verdadero placer escuchar las ponencias anteriores y espero poder estar a la altura.

Quiero aprovechar y saludaros también a las personas que os habéis animado a acudir a estas jornadas. La difusión del concierto económico y su contenido, la comprensión de las principales claves de nuestro sistema fiscal singular, son necesarias para que la sociedad vasca siga defendiendo nuestro autogobierno fiscal aquí y más allá de nuestras fronteras. Y vosotros sois activos muy importantes en esta labor.

Sin duda, necesitamos personas formadas en nuestro sistema de financiación singular, para que, con conocimiento, con información cierta, podamos echar abajo todos los prejuicios, fakenews etc., que acechan ahí fuera, porque los hay, y muchos. Espero que estas jornadas también os sirvan para identificarlos y rebatirlos.

Me ha tocado hablar de las renovaciones del Cupo del siglo XXI, desde la perspectiva vasca por supuesto, y mi amigo desde hace muchos años, Cristóbal Montoro, lo ha hecho ya desde la perspectiva del Estado. Espero que en mi intervención y en el debate posterior pueda rebatir, explicar o complementar algunas de las cuestiones que se han planteado. Y si no, espero que la cantidad de personas expertas en la materia que puedo ver desde aquí me ayudéis en la tarea.

Parto con la desventaja de hablar el último, con el riesgo de repetición y, en consecuencia, aburrimento del personal presente en la sala. No quiero caer en ello. Por eso, he preferido reducir un poco (con el permiso de los organizadores) mi ponencia, y procurar que los aquí presentes podáis seguir las renovaciones del cupo del siglo XXI, sí, pero también reservando algo de tiempo para el debate.

Suelo en más de una ocasión definirme como una persona preconcierto dado que me incorporé al Gobierno Vasco el 1 de abril de 1981 (dentro de 4 días hará 41 años que comencé a dar mis primeros pasos profesionales -casi nada-).

Lo hice en el Departamento de Economía y Hacienda en la Dirección de Estudios Económicos y Pedro Luis Uriarte era entonces el Consejero de Economía y Hacienda.

Poco antes de la aprobación de la Ley del Concierto de mayo de 1981, mi trabajo me permitió en los siguientes años, seguir de cerca algunos de los análisis y cálculos de las alternativas en la fijación de los ajustes IVA y de las reformas que se produjeron durante los primeros años de andadura del Concierto Económico. Pero eso fue en el siglo XX.

Fue mi nombramiento como Diputado por Bizkaia en el Congreso de los Diputados en el año 2000, lo que hizo cambiar mi rol.

Esta nueva responsabilidad, me hizo partícipe de manera indirecta o externa de los acuerdos que se fraguaron ya en el siglo XXI, objeto de la ponencia de hoy.

Y como Diputado, tuve la oportunidad de debatir y discutir mucho con Cristóbal (él, a veces en su función de Ministro de Hacienda, a veces como Diputado en el Congreso) sobre las diferentes reformas del Concierto Económico y del Cupo que fueron llegando al Congreso durante los siguientes más de 16 años, tiempo que permanecí en Madrid.

Me vais a permitir, que reproduzca una parte de mi discurso de abril de 2002, cuando se debatió en el pleno del Congreso de los Diputados la aprobación de la nueva ley del Concierto Económico y la ley quinquenal del cupo para los años 2002-2006; discurso que define claramente nuestro rol y cómo lo sentimos los Diputados, al menos los del grupo vasco: *"lo que la aprobación del concierto concede a la Cámara y a quienes la integramos en esta legislatura **es el privilegio de hacernos protagonistas de la salvaguardia de uno de los más peculiares regímenes de federalismo fiscal que pueden encontrarse vigentes en el derecho comparado"**.*

Y como clave de esta salvaguardia, y como miembro del grupo vasco, nuestra función siempre fue la de coadyuvar y actuar, si se me permite la expresión, como *facilitadores* y *muñidores* de los acuerdos fraguados entre ambas administraciones.

Si bien desde 1981 ha habido hasta 12 leyes de modificación del Concierto Económico y 7 de señalamiento de la metodología del cupo, voy a centrarme en el objeto de la ponencia y, por lo tanto, en las 3 últimas leyes quinquenales del Cupo, que son las que precisamente se han negociado y acordado en este siglo XXI.

De todas formas, en este recorrido que quiero realizar, va a ser imposible dejar de lado las propias reformas del Concierto Económico, porque indudablemente todo forma parte de un mismo sistema.

Durante mi primera legislatura en el Congreso de los Diputados, iniciada en abril de 2000, me topé en 2001, con el debate y posterior aprobación, ya en 2002, de la Ley por la que se aprobó el Concierto Económico y la ley de cupo del quinquenio 2002-2006.

La prensa de la época lo llamó la negociación más accidentada y tensa de la historia. Por si fuera poco, el debate se mezclaba también con la primera Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

Con la renovación del Cupo de 1997 ya habían quedado incorporados a la ley los parámetros de ajuste a la recaudación de las nuevas figuras tributarias concertadas: los Impuestos Especiales.

Antes lo habían sido los ajustes del IVA. Por lo tanto, la ley quinquenal del Cupo en 1997, ya tenía prácticamente la misma configuración que la actual. Sin embargo, las modificaciones posteriores de la metodología han incorporado cuestiones muy importantes que deben ser destacadas.

Entre las modificaciones que introdujo la Ley quinquenal 2002-2006, quisiera destacar las siguientes:

- En el artículo 4 de la Ley, sobre las cargas no asumidas del Estado, se elimina la referencia al término TODAS las deudas del Estado, de forma que se acota la consideración de cargas no asumidas al importe de las deudas propias del Estado.

- Se produce la integración en el cupo de la financiación de los servicios prestados por el INSALUD, IMSERSO e Instituto Social de la Marina (ISM), que pasan a tener el mismo tratamiento que el resto de cargas asumidas.

Este cambio se produce a raíz de la modificación en la financiación de la sanidad a nivel estatal derivado del nuevo sistema de financiación para las Comunidades Autónomas de régimen común a partir de 2002 (y el traspaso de las competencias en materia sanitaria a todas las Comunidades Autónomas), que, a su vez, provocó la necesidad adaptar el régimen presupuestario establecido en los Reales Decretos de traspaso de los servicios del INSALUD, IMSERSO e ISM.

Asimismo, se reguló la compensación en el cupo de los ingresos que hasta entonces se recibían vía transferencia de la Tesorería General de la Seguridad Social para completar la financiación de estos servicios.

- La Ley de cupo de 2002 también modificó la financiación de la Ertzaintza. La Disposición Adicional Quinta estableció que la financiación de la Policía Autónoma a partir de ejercicio 2002 pasase a tener el mismo tratamiento que el resto de las cargas asumidas, al considerarse completado el

despliegue de la Ertzaintza que se había acordado inicialmente.

No obstante, cabe matizar que se contempló asimismo la posibilidad de futuros aumentos en la plantilla de la Ertzaintza, en cuyo caso, la financiación adicional correspondiente debería ser acordada por la Comisión Mixta del Concierto Económico, tal como ocurrió, por ejemplo, con las promociones 19ª y 20ª de nuestra Policía Autónoma.

- El importe del Cupo líquido provisional a pagar al Estado se cifró en 1.090 M€. Las crónicas de la época recogen un debate (bastante estéril, por cierto), sobre los distintos cupos propuestos por el Gobierno Vasco o el Ministerio de Hacienda, e incluso sobre el Cupo a pagar en el ejercicio 2002, a falta de acuerdo sobre la nueva metodología.

Sin embargo, y a pesar de que los acuerdos alcanzados en materia financiera y sobre todo en materia tributaria (hay que recordar que se aprobó un nuevo texto del Concierto Económico con más de 70 modificaciones, algunas tan importantes como el carácter indefinido del Concierto Económico, la tributación de los grupos fiscales o el Impuesto de la renta de No residentes, o las cuestiones relativas a la estabilidad presupuestaria), durante meses y meses, el

debate público se centró en la participación de las instituciones vascas en los foros internacionales: concretamente, en la participación en el ECOFIN.

Y debo detenerme aquí un momento, porque hoy por hoy, y a pesar de que nuestra participación en los grupos de trabajo del ECOFIN está ya pactada por la Comisión Mixta del Concierto Económico, y a pesar de los avances que hemos realizado en la concertación de tributos de marcado carácter internacional como son el IVA OSS o el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales, esta cuestión, lamentablemente, sigue siendo una cuestión no resuelta.

Y tal como señalan nuestros compañeros de acción exterior, debemos manifestar una obviedad: la demanda de participación de las CCAA en la Unión Europea no es fruto de un capricho, sino un ejercicio de responsabilidad. En ningún caso debiera ser considerada, "una concesión graciosa por parte del Estado, sino más bien, una exigencia constitucional".

Porque una parte sustantiva de los asuntos que se debaten en los distintos foros internacionales son competencia de las CCAA, en este caso, de las Diputaciones Forales.

La ausencia de las instituciones vascas de determinados foros internacionales, implica de facto una erosión de su ámbito competencial y una alteración del reparto competencial establecido por la Constitución y los estatutos de autonomía.

Ya la nueva redacción dada por el Tratado de Maastricht en 1992, supuso un punto de inflexión. Posibilitó que representantes de gobiernos descentralizados participaran en el Consejo. Tras su aprobación, los principales Estados de carácter federal de la Unión Europea (Alemania, Austria o Bélgica) acometieron reformas constitucionales o cambios legales para articular la participación de sus estados federados o regiones en el proceso comunitario.

Hoy es el día, en que la participación directa de gobiernos subcentrales está prevista para cuatro formaciones sectoriales del Consejo de la Unión Europea y para los grupos de trabajo del Consejo adscritos a las mismas: Agricultura y Pesca; Empleo, Política Social, Salud y Consumidores (EPSSCO); Educación, Juventud y Cultura (EJC), Medio Ambiente, Deporte, y Competitividad, en sus áreas de Consumo y Juego.

La cuestión de la intervención de las instituciones vascas en los foros internacionales, no se planteó antes en la historia del régimen del Concierto, porque tales foros eran prácticamente inexistentes. A juicio de la parte vasca, abordar esta cuestión en la negociación de 2002 era un punto fundamental. Y lo sigue siendo a día de hoy.

Sin embargo, la percepción del Estado en esta cuestión sigue siendo la misma, a pesar de las Sentencias y Tratados de la Unión que argumentan nuestra reivindicación. Es una cuestión de Estado. Pero bueno, poco a poco vamos abriendo camino y seguiremos persistiendo en nuestro empeño. Porque esa es una característica que, creo, define a la parte negociadora vasca: la persistencia, y supongo que Cristóbal podrá corroborarlo.

Una vez aprobada la Ley de cupo en 2002, a lo largo del quinquenio hubo también discrepancias entre ambas administraciones en cuanto a la aplicación de la metodología aprobada para el quinquenio (que afectaban, concretamente, a la homogeneización del índice de actualización, la liquidación del INSALUD del año 2001, o la participación financiera del País Vasco en dotaciones que el Estado destinaba a financiar competencias que estaban ya asumidas por todas las CCAA).

Estas discrepancias quedaron resueltas con sucesivos acuerdos de la Comisión Mixta del Concierto Económico y con la aprobación de la ley de cupo del quinquenio 2007-2011.

En este nuevo quinquenio, se mantuvieron en la metodología los índices de imputación, ajuste IVA, Ajustes Impuestos Especiales de Fabricación.

Pero se incorporaron 2 disposiciones fundamentales que pretendían solucionar las discrepancias a las que acabo de hacer referencia. Estas modificaciones, respecto a la Ley quinquenal anterior, fueron relevantes y constituyeron una de las cuestiones esenciales en la negociación de la Ley de cupo 2007-2011.

Por un lado, la Disposición Adicional 5ª preveía una modificación en el régimen de cesión de los tributos del Estado como consecuencia de la reforma del sistema de financiación de las CCAA de régimen común, en cuyo caso, la Comisión Mixta del Concierto Económico debería determinar si procedía o no la revisión del cupo líquido del año base y/o del índice de actualización.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que las Leyes Quinquenales se basan en una hipótesis de mantenimiento durante el quinquenio de la estructura de los Presupuestos Generales del Estado en cuanto a las variables que intervienen en el cálculo del cupo del año base -Ingresos concertados (IC), Ingresos no concertados (INC), cargas asumidas (CA) y cargas no asumidas (CNA)-, de forma que el cálculo del cupo a pagar anualmente al Estado se obtiene por aplicación del Índice de Actualización, hasta determinar el nuevo Cupo del año base del quinquenio siguiente.

En 2007 la reforma del sistema de financiación de las CCAA de régimen común ya estaba anunciada, y si bien no se materializó hasta la aprobación de la Ley 22/2009, en la negociación estuvo muy presente la incidencia que podría tener el nuevo sistema de financiación en los Presupuestos Generales del Estado.

Esta incidencia era doble: por un lado, nos afectaba directamente la cesión de tributos concertados a las CCAA y, por otro lado, también nos afectaba la integración en el sistema de financiación de régimen común de las dotaciones extraordinarias de los Presupuestos Generales del Estado para competencias de las CCAA (las cuales se habían establecido recientemente por leyes estatales) en materia de dependencia, desarrollo educativo (Ley Orgánica de

Educación, LOE) y financiación extraordinaria sanitaria (por Acuerdo de la II Conferencia de Presidentes de 2005).

No debemos perder de vista que la aplicación y ejecución de las nuevas leyes estatales en materia de sanidad, educación y dependencia correspondía a las CCAA, pero los recursos adicionales necesarios para su ejecución figuraban directamente en los presupuestos del Estado.

En este contexto, en la Ley de cupo de 2007-2011, la homogeneización del Índice se condicionó a una posible modificación simultánea del Cupo del año base 2007 y al preceptivo acuerdo en la CMCE.

Se trataba así de preservar el "statu quo" del Cupo acordado en el año base del quinquenio 2007 y de las tres financiaciones específicas para financiar las nuevas obligaciones legales establecidas en materia de Dependencia, LOE y financiación sanitaria que, en el caso del País Vasco, se articularon mediante minoraciones en el Cupo, en aplicación de la Disposición Adicional Tercera (también nueva respecto a la Ley de cupo del quinquenio 2002-2006)

Es necesario señalar que la Disposición Adicional 5ª no vinculaba el Cupo a las modificaciones del sistema LOFCA, sino a su impacto en los Presupuestos Generales del Estado, y a pesar de que los negociadores de la Ley de cupo 2007 acordaron su contenido, con muy buen criterio, anticipando posibles problemas, en la práctica su aplicación no fue pacífica y originó, en gran medida, las discrepancias de criterio que mantuvieron ambas administraciones hasta el año 2017, y a las que me referiré más adelante.

Otra de las novedades, ciertamente importante, de la Ley quinquenal 2007-2011 fue el Artículo 11.4, que reguló que en el caso de que el Estado asumiera durante el quinquenio nuevos compromisos de financiación en materias correspondientes a competencias transferidas a las CCAA, la Comisión Mixta del Concierto Económico determinaría, en su caso, la participación financiera correspondiente al País Vasco.

Sobra decir que este artículo ha sido fundamental para los intereses de Euskadi con respecto a las relaciones financieras con el Estado, aunque hoy en día persisten las dificultades para conseguir cerrar acuerdos en materia de financiación extraordinaria, obstaculizando en más de una ocasión, poder cerrar bloques de acuerdos de Comisión Mixta del Concierto Económico.

Llegados a este punto, y espero no haberos aburrido, paso a contaros la negociación del cupo del quinquenio 2017-2021, tercera y última ley (por ahora) de este siglo XXI.

Fue a finales de 2016, cuando el Lehendakari me llamó para formar parte del Gobierno Vasco como Consejero de Hacienda y Economía, y volviendo a cambiar de rol, he podido vivir la última reforma de la Ley quinquenal de Cupo (y dos reformas del Concierto Económico), hasta ahora, la del 2017, ya de manera directa o interna. Una perspectiva totalmente distinta a la experimentada anteriormente, pero igualmente gratificante.

La realidad es que el origen de las discrepancias que mantuvieron ambas administraciones hasta alcanzar el famoso acuerdo de cupo de mayo de 2017, no difiere sustancialmente de las discrepancias que se generaron a lo largo del quinquenio 2002-2006.

La diferencia fundamental vino por lo dilatado de la prórroga: no es lo mismo regularizar 5 años, que 10 años de discrepancias.

Otra diferencia fundamental fue la necesidad de regularizar el impacto financiero de ciertas decisiones unilaterales que tomó el Estado (que afectaron directamente a los flujos financieros por ajustes de recaudación con el Estado de varios años), y que finalmente se instrumentó con el conocido acuerdo de cupo de 1.400 millones de euros para la liquidación de los quinquenios 2007-2011 y 2012-2016.

Por lo demás, huelga decir que Ley Quinquenal 2017-2021 es una ley continuista con la metodología anterior en cuanto a sus parámetros principales, de cara a aportar estabilidad a las relaciones financieras entre ambas Administraciones.

La redacción del texto de la Ley se simplificó y clarificó respecto a la Ley de 2007, con la finalidad de evitar discrepancias como las originadas en los quinquenios anteriores.

El cupo base provisional para el año 2017 se fijó en 1.300 M€. Este importe no integra la financiación del traspaso de las funciones en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional (denominada también “de políticas activas de empleo”) que se hizo efectivo en 2011 y que se descuenta anualmente del cupo líquido a pagar al Estado.

A futuro, nos queda negociar y pactar una nueva metodología para el quinquenio 2022-2026, pero esa, sin duda, motivará otra ponencia. Por nuestra parte, seguimos con atención las propuestas y debates que se están siguiendo en el Estado con respecto al Sistema de Financiación de las CCAA de régimen Común, y sinceramente deseamos poder alcanzar un acuerdo lo antes posible.

Un acuerdo que sea satisfactorio para ambas partes, y que cómo no, mantenga al menos, el Statu Quo actual. Mientras tanto, tranquilidad: la Ley actual prevé la prórroga automática y, por lo tanto, la seguridad jurídica de las relaciones financieras está garantizada.

Voy finalizando. Estos roles que me ha tocado vivir en este siglo XXI, el indirecto o externo como Diputado en el Congreso, o el directo o interno como Consejero de Economía y Hacienda, son evidentemente perspectivas distintas, con funciones distintas, pero, sin embargo, la mayoría de las veces se hacen complementarias y a veces, muy a nuestro pesar imprescindibles.

Porque he aquí una paradoja de las leyes del Concierto Económico y Cupo. Si bien la esencia del Concierto es el pacto entre el Estado y las instituciones vascas, de facto, es

una negociación y un pacto entre 2 Gobiernos, que, a veces (y sólo a veces) necesitan de cierto impulso político paralelo.

¿Por qué? La respuesta a esto también la podemos encontrar en un extracto de mi discurso de diciembre de 2001 en el debate sobre la prórroga unilateral del Concierto Económico que, dicho sea de paso, fue uno de los mayores ataques a la esencia misma del Concierto (por más que mi colega Cristóbal opine lo contrario).

Creo que este extracto resume de manera muy clara las distintas perspectivas de cada una de las partes (y leo):

"Las respuestas a estos interrogantes debemos buscarlas en la diferente concepción que de las capacidades que otorga el concierto mantienen una y otra parte de la mesa de negociación.

Si por la parte vasca se concibe el concierto como un instrumento que reconoce y otorga a su Hacienda las características de una Hacienda integral, por la parte estatal se identifica aquél como un sistema más de descentralización fiscal.

Si por nuestra parte mantenemos que el concierto económico es la actual manifestación del poder fiscal originario, que el País Vasco ha disfrutado y mantenido a lo largo de la historia, el Estado entiende que no es sino una concesión suya, disponible unilateralmente, graciosa y voluntaria, que nace, se desarrolla y muere con el actual texto constitucional.

Si los vascos creemos que el sistema de concierto no es sino una forma especial y peculiar de articular las relaciones entre iguales, el Estado lo identifica con un régimen otorgado de privilegio, que siempre debe ser interpretado de manera restrictiva.

Si pensamos que el sistema concertado es un sistema abierto, que reconoce a los órganos forales la capacidad para decidir cuál va a ser la forma en que sus ciudadanos van a aportar a las necesidades públicas, el Estado ve en él un sistema cerrado, de forma que lo que no está expresamente previsto en su texto no existe ni puede existir, convirtiendo su régimen fiscal y sus propias normas en el necesario colofón que otorga sentido al sistema.

Si a estas diferentes concepciones de la naturaleza del régimen concertado añadimos el convencimiento tautológico instalado en las mentes de los negociadores estatales de la insolidaridad del sistema de cupo, así como de la insuficiencia de las aportaciones del País Vasco a los gastos estatales, y lo unimos a la secular desconfianza con que se analizan y juzgan cualesquiera decisiones que en el ámbito tributario aquí se adoptan, tenemos el inventario completo de las diferencias que explican el permanente desencuentro en que se instalan las relaciones entre una y otra Administración y que es la consecuencia directa de esta situación.

Precisamente estas diferentes ideas que se mantienen respecto a la naturaleza del concierto son las que provocan y explican la dificultad de llegar a acuerdos.”

Las negociaciones del Concierto Económico o de la metodología del Cupo, probablemente nunca den como resultado el mejor Concierto o el mejor Cupo para ninguna de las partes, pero desde luego, reflejan el mejor acuerdo que se ha podido consensuar, y como tal, debemos ponerlo en valor. El acuerdo en sí mismo, es su mayor valor.

No olvidemos que las partes negociadoras tienen la responsabilidad de llegar a un acuerdo en aras a garantizar la esencia misma del Concierto. Y si las diferentes leyes de Cupo han mantenido una configuración similar a lo largo del tiempo, ello ha sido, precisamente, porque seguir una línea continuista ha resultado ser una fórmula exitosa para salvar las dificultades y lograr que los acuerdos pervivan en el tiempo.

Evidentemente, un acuerdo no significa la renuncia a las pretensiones legítimas que cada una de las partes pueda tener, sino más bien, es un punto de encuentro en el espacio-tiempo adecuado. Y estoy convencido que, nuevamente, el acuerdo llegará.

ESKERRIK ASKO!!