

El impacto fiscal y presupuestario de la pandemia de la COVID-19 en las finanzas públicas del País Vasco: el Concierto Económico a examen

The fiscal and budgetary impact of COVID-19 pandemic on the public finances of the Basque Country: the Basque system of fiscal federalism put to the test

El artículo analiza el impacto fiscal y presupuestario de la pandemia de la COVID-19 en las finanzas públicas del País Vasco durante el 2020 y evalúa el comportamiento y solvencia del sistema de financiación foral que regula el Concierto Económico. La investigación, de carácter cuantitativo y cualitativo, emplea las herramientas del análisis fiscal y presupuestario –prestando especial atención a la gestión del déficit y la deuda pública–. El artículo concluye señalando que el sistema de Concierto Económico ha resistido la exigente prueba de estrés provocada por la pandemia, manteniendo inalterables los principios fundamentales que rigen el modelo de federalismo fiscal vasco: la bilateralidad en las relaciones tributarias y financieras entre el País Vasco y el Estado, la potestad normativa y la autonomía de gestión tributaria, y los principios de responsabilidad fiscal y de riesgo unilateral.

Artikuluak, COVID-19aren pandemiak 2020an Euskadiko finantza publikoetan izan duen eragina aztertu, eta Ekonomia Itunak arautzen duen foru-finantzaketa sistemaren portaera eta kaudimena ebaluatzen ditu. Izaera kuantitatiboko zein kualitatiboko ikerketa, aurrekontu analisi eta analisi fiskalaren tresnez baliatu da –defizitaren eta zor publikoaren kudeaketari arreta berezia eskainiz–. Artikuluak ondorioztatzen duenez, Ekonomia Itunaren sistemak, pandemiak eragindako estres-froga zorrotzari eutsi dio, euskal federalismo fiskal eredua egituratzen duten funtsezko printzipoak bere horretan mantenduz: Euskadiren eta Estatuaren arteko zerga- eta finantza-harremanen aldebikotasuna, araugintza-ahalmena eta zergak kudeatzeko autonomia, eta zerga-erantzukizunaren eta aldebakarreko arriskuaren printzipoak.

This article analyzes the fiscal and budgetary impact of the COVID-19 pandemic on the public finances of the Basque Country during 2020 and evaluates the performance and sufficiency of the system of fiscal federalism regulated by the Basque Economic Agreement. The research, which has a quantitative and qualitative character, employs the tools of fiscal and budgetary analysis –focusing on deficit and public debt management. The article concludes that the system of the Economic Agreement has withstood the demanding stress test provoked by the pandemic, maintaining unaltered the core principles that govern the Basque model of fiscal federalism: bilateralness in tax and financial relations between the Basque Country and the Spanish state, regulatory power and autonomy of tax management, and the principles of fiscal responsibility and unilateral risk.

Mikel Erkoreka

Centro de Documentación e Investigación del Concierto Económico y las Haciendas Forales (UPV/EHU)¹

Índice

1. Introducción
2. El sistema de Concierto Económico ante un desafío sin precedentes
3. El impacto fiscal y presupuestario de la pandemia en las cuentas públicas del País
4. Reajuste del marco de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el sistema de Concierto Económico
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: COVID-19, País Vasco, Concierto Económico, federalismo fiscal, deuda pública.

¹ Esta investigación forma parte de la actividad investigadora del grupo de investigación "Biography&Parliament" (ref. IT 1263-19) y del proyecto de investigación *Biografía colectiva y análisis prosopográfico más allá del Parlamento* (ref. PGC2018-095712-B-100), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

Keywords: COVID-19, Basque Country, Basque Economic Agreement, fiscal federalism, public debt.

Nº de clasificación JEL: E62, H63, H77

Fecha de entrada: 23/02/2021

Fecha de aceptación: 08/07/2021

1. INTRODUCCIÓN

La pandemia de la COVID-19 está siendo un excepcional laboratorio de pruebas para evaluar la resistencia de los sistemas de gobernanza y los modelos de organización institucional en la mayoría de países del mundo.

La velocidad de contagio del virus y su alto grado de impredecibilidad, requirió que las instituciones públicas articularan una respuesta temprana, rápida y coordinada para poder controlar la incidencia de la pandemia, especialmente durante la primera ola. Esta situación de emergencia ha puesto a prueba la capacidad de respuesta y la operatividad de los sistemas federales o descentralizados, propiciando un interesante debate en términos de eficacia comparada entre los modelos de organización centralizados y descentralizados a la hora de enfrentarse a una crisis de estas características (Cameron, 2021; Steytler, 2021).

Lógicamente, no todos los sistemas federales o descentralizados han respondido de la misma manera ante la crisis. El comportamiento del marco de gobernanza y los rendimientos obtenidos han diferido notablemente entre las distintas federaciones y países descentralizados (De Biase y Dougherty, 2021)². Actualmente, con la pandemia todavía latente, se está construyendo y actualizando un marco de análisis empírico y comparativo a nivel internacional para estudiar el impacto de la COVID-19 en el funcionamiento de los sistemas federales o descentralizados y contraponerlo con la eficacia de respuesta

² Véase también la recopilación de artículos sobre la respuesta ante la primera ola de la pandemia en 18 países federales o descentralizados, publicadas en el número 19 (2020) de la revista *Cuadernos Manuel Giménez Abad*.

alcanzado en los sistemas centralizados (Hegele & Schnabel, 2021; Béland *et al.*, 2021; Béland *et al.*, 2020; OECD, 2020c; Aubrecht *et al.*, 2020).

Dentro de esta línea de investigación, este artículo pretende contribuir en la formación del marco empírico y comparativo mediante el análisis del caso de estudio del País Vasco, centrándose en el ámbito fiscal y de financiación. Las necesidades urgentes de financiación provocadas por la pandemia en un contexto de disminución de la recaudación, constituyen un oportuno campo de análisis para evaluar y comparar la solvencia y solidez de los sistemas de federalismo fiscal (OECD, 2020a). Esta cuestión ha resultado especialmente sensible en aquellos sistemas donde los gobiernos subcentrales han asumido un papel protagonista en la organización y financiación de la gestión de la pandemia, como es el caso del País Vasco. El objetivo del artículo es analizar el impacto fiscal y presupuestario de la pandemia sobre las finanzas públicas del País Vasco, y evaluar el comportamiento y solvencia del sistema de financiación foral que vertebría el Concierto Económico.

La hipótesis inicial es que el sistema de Concierto Económico ha resistido la exigente prueba de estrés provocada por la pandemia, manteniendo inalterables los principios fundamentales que rigen el modelo de federalismo fiscal vasco: la bilateralidad en las relaciones entre el País Vasco y el Estado, la potestad normativa y la autonomía de gestión tributaria por parte de las instituciones vascas, y los principios de responsabilidad fiscal y de riesgo unilateral.

El artículo prestará especial atención a estos dos últimos principios, planteando dos preguntas de partida fundamentales: ¿Quién ha asumido las repercusiones de la menor recaudación y del déficit provocados por la pandemia en las finanzas públicas del País Vasco? ¿La pandemia ha alterado estructuralmente el marco de gobernanza y de relaciones fiscal y financiero ordinario que articula el Concierto Económico?

Estas cuestiones sobrepasan el ámbito teórico-académico del marco del federalismo fiscal, incidiendo directamente en el plano político y de relaciones intergubernamentales a nivel del Estado, y en menor medida, de la Unión Europea. La continuidad de un régimen privativo de financiación, con las altas cotas de autogobierno que confiere el

Concierto Económico, no se sustenta durante más de 140 años basándose tan solo en razones históricas y jurídicas. La supervivencia del sistema depende también de un ejercicio solvente y disciplinado del autogobierno tributario y financiero por parte de las instituciones vascas. Si el sistema quiebra en lo económico y financiero, el relato histórico-jurídico se convierte en papel mojado. Por ello, cada crisis supone un examen para la continuidad del sistema y una oportunidad idónea para evaluar el estado, la fortaleza y la capacidad de resiliencia del mismo.

La investigación empleará las herramientas del análisis fiscal y presupuestario para desarrollar un estudio de carácter cuantitativo y cualitativo, fundamentado principalmente sobre estadísticas presupuestarias y publicaciones oficiales de carácter fiscal y financiero. Entre las fuentes primarias empleadas, destacan las estadísticas de ejecución presupuestaria elaboradas por el Gobierno Vasco y las series estadísticas sobre la deuda pública publicadas por el Banco de España. Debido a la actualidad del tema, también se emplearán la prensa y otras fuentes secundarias complementarias. Aunque esta investigación se centrará en el caso del País Vasco, también se incluirán referencias a Navarra. Pese a que se constituyan en dos entidades administrativas diferenciadas, ambos territorios conforman el denominado como régimen de financiación foral y han compartido similares problemas y necesidades en materia tributaria y financiera durante la pandemia.

En base a las fuentes disponibles, el análisis se centrará en el ejercicio de 2020, abarcando la gestión de las dos primeras olas de la pandemia en el País Vasco. En relación con las estadísticas presupuestarias más recientes –especialmente, las de 2020–, en la mayoría de los casos, se emplearán datos provisionales. Por lo tanto, los datos podrían sufrir ciertas alteraciones tras su liquidación definitiva. Cuando las fuentes estadísticas lo han permitido, se han elaborado series estadísticas desde el año 2002, con el objetivo de abordar el análisis de la crisis sanitaria de 2020 en perspectiva con la crisis financiera de 2008.

El artículo se estructura en cuatro apartados, además de esta introducción. En el primer apartado se contextualiza el alcance histórico de la pandemia y su repercusión sobre el marco político e institucional del sistema de descentralización en España y la Comunidad

Autónoma del País Vasco (en adelante, CAPV), poniendo el foco en el ámbito de la gobernanza fiscal del País Vasco. En el segundo apartado se analiza el impacto fiscal y presupuestario de la pandemia en las cuentas del País Vasco durante el ejercicio de 2020, englobando tanto la vertiente de la recaudación como del gasto público. En el tercer apartado se examina el efecto de la pandemia sobre el marco de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el sistema de Concierto Económico. En el último apartado de conclusiones, además de presentar los principales resultados de la investigación, se responderán las hipótesis y preguntas iniciales planteadas en esta introducción.

2. EL SISTEMA DE CONCIERTO ECONÓMICO ANTE UN DESAFÍO SIN PRECEDENTES

Desde su nacimiento en 1878, el Concierto Económico ha afrontado todo tipo de contingencias y adversidades, sobreviviendo a cuatro regímenes políticos de variopinta constitución, una Guerra Civil, a transformaciones estructurales en el marco institucional y de gobernanza del País Vasco (asimilando la incorporación de nuevas instituciones como el Gobierno Vasco o la Unión Europea) y a multitud de crisis económicas de muy distinta índole y gravedad. En 2020, se ha tenido que enfrentar a la pandemia de la COVID-19, cuya peculiar causa en forma de virus ha desembocado en una crisis sanitaria, económica y fiscal sin precedentes desde el nacimiento del Concierto Económico. El sistema de Concierto nunca se había enfrentado a una crisis que, en tiempos de paz, implicara la paralización, en sentido literal, de gran parte del tejido y la actividad económica y empresarial durante un periodo de tiempo tan prolongado.

El precedente más cercano de una gran pandemia fue la conocida como gripe española (1918-1920). A pesar de sus altas tasas de mortalidad, muy superiores a las de la pandemia de la COVID-19, las instituciones vascas de la época no aplicaron medidas restrictivas que paralizaran la actividad económica y empresarial (Erkoreka *et al.*, 2021b). La pandemia tampoco provocó una crisis fiscal ni presupuestaria en las haciendas vascas, cuya deuda no se incrementó en la segunda mitad de la década de 1910. Junto con otros muchos factores, las profundas transformaciones en el marco político e institucional son clave a la hora de comparar las diferencias en cuanto al impacto y la respuesta

institucional entre la pandemia de gripe española y la de la COVID-19. En el siglo que separa ambas pandemias, la consolidación del Estado de Bienestar ha transformado por completo la orientación y el sistema de prioridades de las administraciones públicas en contraste con los principios económicos y presupuestarios que guiaban la actuación del Estado liberal a principios del siglo XX (Erkoreka, 2021). En contraste con la débil intervención de las administraciones de la época frente a la gripe española, las instituciones actuales han ofrecido una respuesta de carácter colectivo e integral ante la crisis sanitaria, económica y social derivada de la COVID-19, sirviéndose para ello del déficit y la deuda pública.

Es por ello que, en lo que se refiere a su impacto fiscal y presupuestario, nos encontramos ante una crisis de características únicas en comparación con otras crisis previas. Este carácter de excepción también es extrapolable al marco político e institucional del sistema de descentralización autonómico, que se ha visto profundamente afectado y alterado por la crisis pandémica.

Al analizar la evolución del sistema de descentralización y del marco de actuación de las administraciones públicas en relación con la toma de decisiones y gestión de la pandemia, cabe distinguir cuatro etapas (Erkoreka *et al.*, 2021a):

Brote y propagación inicial descontrolada del virus antes del estado de alarma (finales de enero – 13 de marzo). El primer caso de coronavirus en España se confirmó el 31 de enero de 2020. A partir de mediados de febrero, el virus se propagó sin control por todo el Estado. Para principios de marzo ya se habían confirmado casos en todas las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.). Ante la agravación de la situación sanitaria, el descontrol epidemiológico y los problemas de coordinación, el Gobierno central decidió decretar el estado de alarma, que entró en vigor el 14 de marzo (Royo, 2020).

Declaración del primer estado de alarma y centralización de poderes bajo el mando único del Gobierno central (14 de marzo – 21 de junio). Bajo el estado de alarma, el Gobierno central asumió el mando único en la toma de decisiones y gestión de las medidas frente a la pandemia, suspendiendo el ejercicio efectivo del autogobierno de las CC.AA.

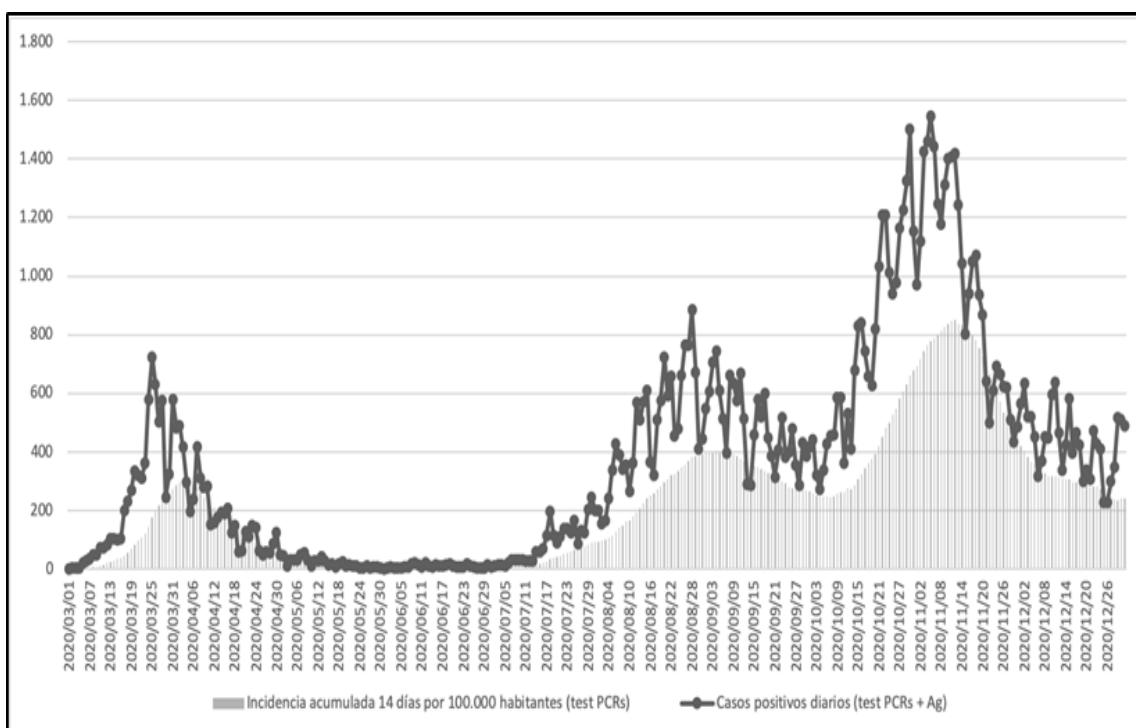
y centralizando temporalmente el poder de decisión en todas las áreas afectadas por el decreto del estado de alarma. Las CC.AA. continuaron ejerciendo sus competencias de gestión y ejecución, pero bajo las directrices del mando único. Entre otros, el Gobierno central impuso un confinamiento a nivel nacional, restringió la movilidad entre territorios y suspendió todas las actividades no esenciales entre el 30 de marzo y el 13 de abril (Kölling, 2020). Con el estado de alarma aún vigente, el Gobierno central presentó el "Plan para la transición hacia una nueva normalidad" el 28 de abril. El plan, estructurado en cuatro fases, estableció las bases para reducir de manera gradual las medidas de confinamiento y encauzar la transición hacia la "nueva normalidad" tras el final del estado de alarma.

Nueva normalidad y establecimiento del marco de cogobernanza, de cooperación y responsabilidad compartida en la gestión y toma de decisiones sobre la pandemia entre las CC.AA. y el Gobierno central (22 de junio – 24 de octubre). En el periodo transitorio hacia la nueva normalidad, las CC.AA. recuperaron paulatinamente las competencias y funciones que habían sido centralizadas bajo el mando único. Asimismo, se estableció un modelo de cogobernanza, articulando un marco de cooperación y responsabilidad compartida entre el Gobierno central y los ejecutivos autonómicos en la toma de decisiones y gestión de la pandemia. A partir de junio, a la sombra del nuevo escenario de cogobernanza, los ejecutivos autonómicos ejercieron un papel protagonista en la toma de decisiones y gestión de sus sistemas sanitarios, en la organización de los sistemas de testeo y rastreo, en el diseño y aplicación de las medidas de contención y restricción, así como en la implantación de políticas de protección social y reactivación económica (Erkoreka *et al.*, 2021a).

Declaración del segundo estado de alarma, pero manteniendo un modelo de gestión descentralizado dentro del marco de cogobernanza (25 de octubre – 9 de mayo de 2021). En octubre, la situación sanitaria se agravó, dando inicio a la segunda ola de la pandemia (Gráfico nº 1). Ante esta situación, once CC.AA. –incluida la CAPV–, solicitaron al Gobierno central que declarara un nuevo estado de alarma que proporcionara una mayor cobertura jurídica a las administraciones a la hora de adoptar medidas restrictivas más estrictas. El 25 de octubre, el Gobierno central declaró el segundo estado de alarma, posteriormente prorrogado hasta el 9 de mayo del 2021. El estado de alarma impuso un

toque de queda en todo el Estado desde las 23:00 hasta las 06:00 horas, restringió la movilidad entre las CC.AA. e incluyó otras medidas de obligado cumplimiento a nivel nacional. En todo caso, las medidas adoptadas fueron menos severas que en marzo, cuando se impuso un confinamiento total. Asimismo, en contraste con el primer estado de alarma, el segundo estado de alarma respetó la autoridad de las CC.AA., manteniendo el marco de cogobernanza descentralizado (Tudela, 2021).

Gráfico nº 1. CASOS DE CORONAVIRUS DIARIOS (TEST PCRS + AG) E INCIDENCIA ACUMULADA A 14 DÍAS /100.000 HABITANTES (TEST PCRS) EN EL PAÍS VASCO (2020)



Fuente: OpenData Euskadi, Evolución del coronavirus en Euskadi. Elaboración propia.

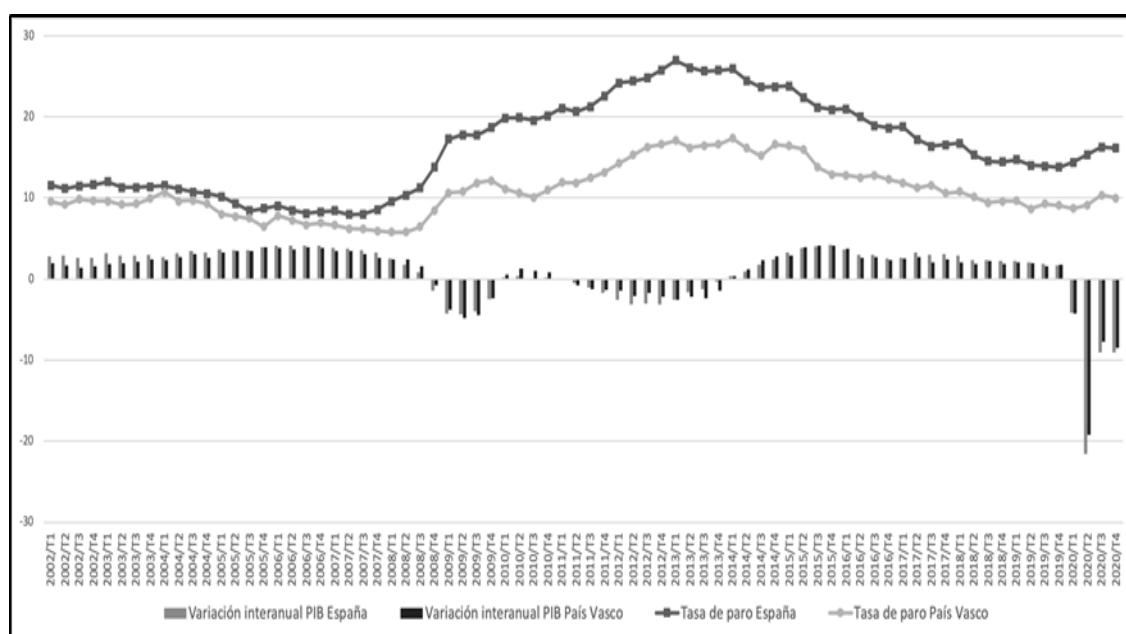
A pesar de las profundas perturbaciones provocadas por la pandemia en el marco de gobernanza descentralizado de las autonomías, la potestad normativa tributaria y la autonomía de gestión tributaria de las instituciones forales no se vio afectada bajo ninguno de los estados de alarma. Las administraciones tributarias vascas preservaron sus competencias y desarrollaron una actividad frenética durante 2020 para adaptar sus procedimientos de gestión y dar una rápida respuesta a las graves dificultades y desafíos provocados por la pandemia. La relación de normativa tributaria elaborada y aprobada

por las instituciones forales a lo largo de 2020 es una muestra tangible de la intensa actividad que desarrollaron³.

3. EL IMPACTO FISCAL Y PRESUPUESTARIO DE LA PANDEMIA EN LAS CUENTAS PÚBLICAS DEL PAÍS VASCO

Antes de la pandemia, la economía vasca logró enlazar un sexenio de crecimiento en el PIB (2014-2019), alejándose de la alargada sombra que dejó tras de sí la crisis económica del 2008 (Alberdi y Olalde, 2020). Aunque la evolución del PIB dibujaba una leve desaceleración en 2020, las previsiones sobre la evolución de la economía y el mercado laboral de las instituciones vascas eran optimistas antes de la pandemia.

Gráfico nº 2. VARIACIÓN INTERANUAL DEL PIB Y DE LA EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARO EN ESPAÑA Y EL PAÍS VASCO (2002-2020) (en %)

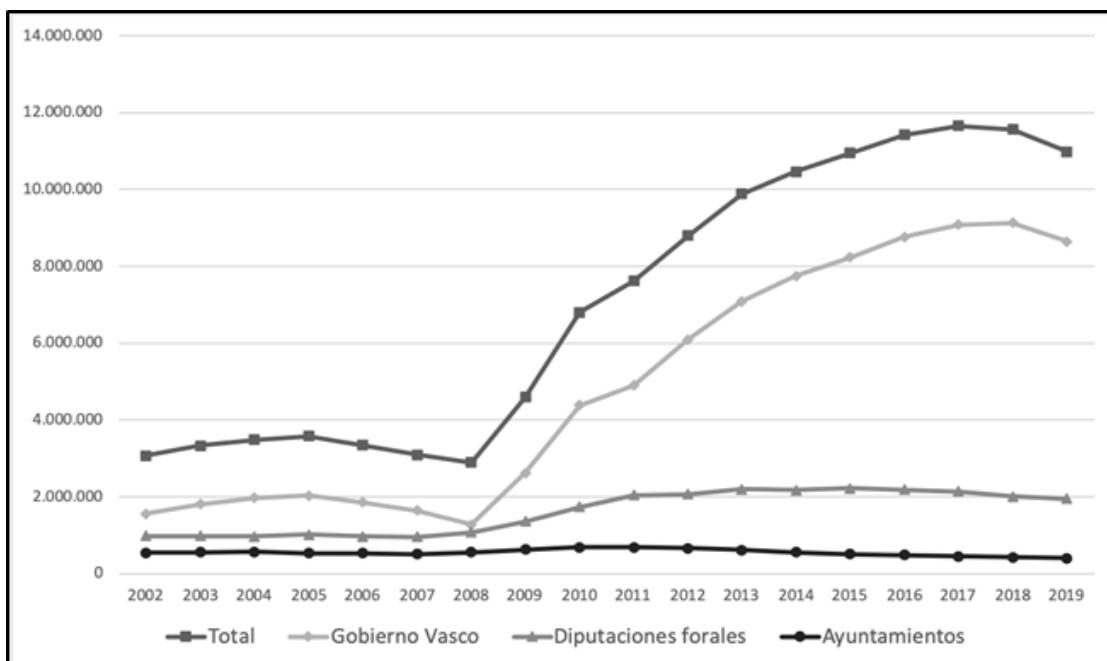


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Elaboración propia.

³ Para consultar la producción normativa en materia tributaria de las instituciones forales durante 2020, ver el Boletín de Normativa Tributaria DAT mensual publicado por el Gobierno Vasco, <https://www.euskadi.eus/informacion/boletin-de-normativa-tributaria-dat/web01-a2ogazer/es/>

A la luz de la favorable evolución económica y el incremento de la recaudación fiscal, las instituciones vascas adoptaron una política de reducción del endeudamiento a partir del 2017. El objetivo de esta política era sanear gradualmente las cuentas públicas tras la acumulación de deuda sufrida a causa de la crisis del 2008.

Gráfico nº 3. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL PAÍS VASCO (2002-2019) (en miles de euros)



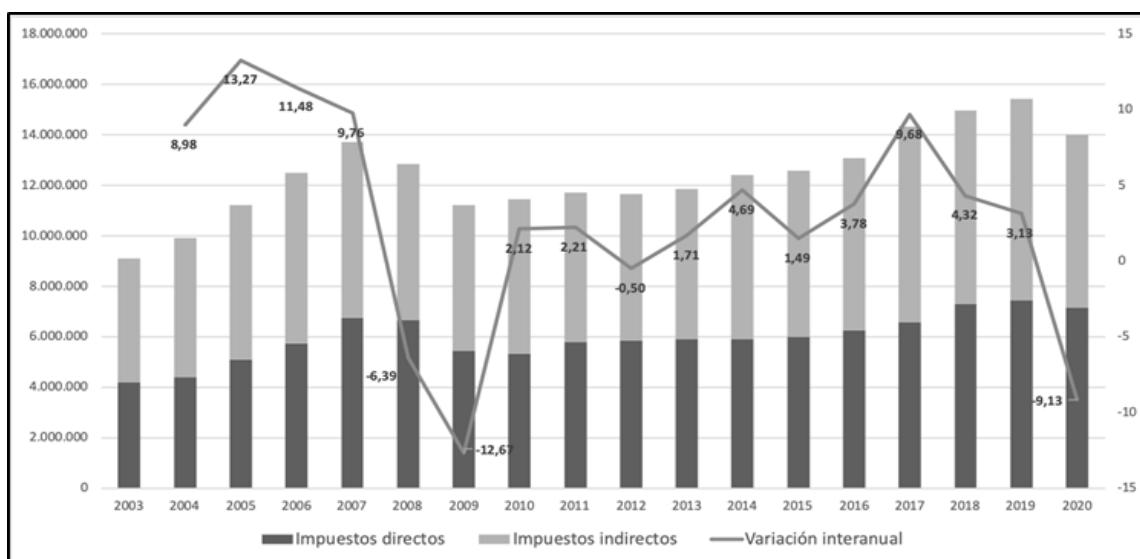
Fuente: Instituto Vasco de Estadística (Eustat). Elaboración propia.

Sin embargo, la aparición imprevista de un cisne negro en forma de pandemia global, trastocó las previsiones y políticas económicas proyectadas con anterioridad a la entrada en escena del virus. La economía vasca, al igual que otras economías mundiales, sufrió una abrupta caída del PIB en 2020 (-9,5%). La inyección de fondos públicos en la economía vasca y española, amortiguó el golpe inicial sobre el mercado laboral. Asimismo, como analizaremos a continuación, la intensa presión ejercida por la pandemia sobre las cuentas públicas en forma de descenso de la recaudación fiscal e incremento del gasto socio-sanitario, ha dejado una profunda huella fiscal y presupuestaria en las finanzas públicas del País Vasco en el ejercicio de 2020.

3.1. Las consecuencias de la pandemia sobre la recaudación fiscal de las haciendas vascas

La recaudación agregada de las haciendas de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa en 2020 descendió más de un 9% frente al ejercicio fiscal de 2019. Cabe mencionar que las haciendas vascas afrontaron esta crisis fiscal tras un sexenio de notable crecimiento en la recaudación. Como se puede visualizar a continuación, aunque el descenso en la recaudación de 2020 fue muy pronunciado, el golpe sufrido no alcanzó al del año 2009, cuando la recaudación disminuyó más de un 12%.

Gráfico nº 4. EVOLUCIÓN Y VARIACIÓN INTERANUAL DE LA RECAUDACIÓN FISCAL AGREGADA DE LAS DIPUTACIONES FORALES DEL PAÍS VASCO (2003-2020) (en miles de euros y en %)

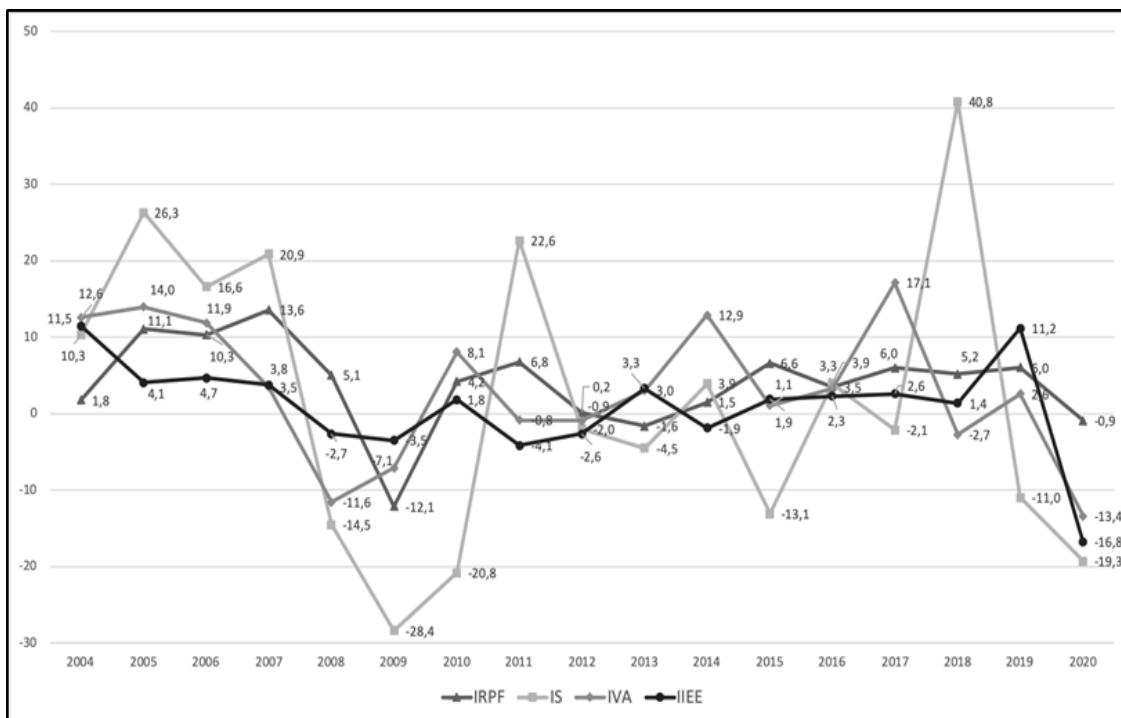


Fuente: Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, Estadística de ejecución presupuestaria. Elaboración propia.

Las medidas restrictivas que desde marzo aplicaron los poderes públicos, la interrupción de los plazos administrativos durante el primer estado de alarma, la ralentización de la economía vasca y mundial, así como la batería de reformas y modificaciones tributarias implantadas por las haciendas forales, alteraron y distorsionaron profundamente el desarrollo del ejercicio fiscal de 2020.

El descenso del capítulo de impuestos indirectos (-14%) fue manifiestamente superior al de los impuestos directos (-4%). El confinamiento y las medidas de restricción social propiciaron una fuerte disminución en el consumo y la inversión privada, así como en la actividad económica y las importaciones. En este contexto, la recaudación por IVA e Impuestos Especiales se redujo en un 13,4% y 16,8% respectivamente frente al 2019, superando con creces el nivel de caída alcanzado en 2008 y 2009. Las evidentes diferencias en cuanto a la naturaleza y los efectos económicos y sociales derivados de la crisis sanitaria de 2020 en comparación con la crisis financiera de 2008, se reflejan en el dispar comportamiento de los principales impuestos.

Gráfico nº 5. VARIACIÓN INTERANUAL DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS RECAUDADOS POR LAS DIPUTACIONES FORALES (2004-2020) (en %)



Fuente: Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, Estadística de ejecución presupuestaria. Elaboración propia.

En el capítulo de impuestos directos, el comportamiento del IRPF amortiguó una mayor caída en las cuentas de las haciendas forales. La positiva evolución de los salarios públicos y de la masa de pensiones, compensaron la contracción de ingresos derivada de la destrucción de empleo y de la proliferación de Expedientes de Regulación Temporal

de Empleo (ERTE), dando como resultado un moderado descenso del 0,9% en la recaudación por IRPF respecto al 2019 (Guinea, 2020). Esta cifra se situó lejos del derrumbe que sufrió el IRPF en 2009, cuando descendió por debajo del 12%.

En cuanto al Impuesto de Sociedades, los datos provisionales arrojaron una reducción interanual del 19,3%, fruto, principalmente, del deterioro registrado en los beneficios empresariales. Si bien, la extensión de los plazos de presentación, las prórrogas y otras medidas paliativas aplicadas por las administraciones tributarias en el Impuesto de Sociedades, pueden causar ciertas distorsiones en la comparativa con otros ejercicios.

3.2. La política fiscal de las administraciones tributarias vascas frente a la pandemia

La situación de excepcionalidad y emergencia provocada por la pandemia obligó a las administraciones tributarias vascas a aplicar medidas fiscales extraordinarias con el fin de dar una respuesta temprana a las necesidades de los contribuyentes, evitar la paralización en la gestión tributaria y tratar de mitigar en lo posible el impacto económico y social provocado por la pandemia.

Al inicio de la pandemia, la OECD publicó un informe distinguiendo cuatro fases en el desarrollo de la pandemia y proponiendo un plan de respuesta fiscal adaptado y vinculado a las necesidades identificadas para cada una de las mismas (OECD, 2020b: 10). A modo de resumen, a continuación se describen brevemente las prioridades e instrumentos de política fiscal recomendadas por la OECD en cada una de las cuatro fases identificadas:

En la fase 1 (de respuesta urgente), las políticas fiscales deben priorizar la rápida prestación de apoyo financiero a las empresas y los hogares.

En la fase 2 (de amortiguación de impactos y protección de la capacidad de recuperación), se requiere el mantenimiento de las medidas adoptadas en la fase anterior, complementándolas en los ámbitos que se precise necesario.

En la fase 3 (de recuperación), se adoptarán estímulos e incentivos fiscales con el objetivo de impulsar la inversión, el consumo y la recuperación económica.

En la fase 4 (de resiliencia y sostenibilidad de la deuda), la política fiscal debe orientarse a sanear las finanzas públicas y garantizar su sostenibilidad.

Las administraciones tributarias vascas emplearon la hoja de ruta y las recomendaciones de la OECD a la hora de diseñar sus políticas fiscales ante la COVID-19, incluyendo medidas de carácter tanto normativo como de gestión (Martínez-Bárbara, 2020b: 2-3). Aunque el diseño y articulación de algunas de las medidas adoptadas difirió entre las administraciones tributarias de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, en líneas generales siguieron la misma hoja de ruta y calendario, adoptando disposiciones coincidentes y en muchos casos similares. Siguiendo el modelo por fases planteado por la OECD, a continuación se resumen las principales medidas adoptadas por las tres administraciones durante 2020:

Fase 1. En respuesta inmediata al estado de alarma, el confinamiento y la paralización de buena parte de la actividad económica, durante los meses de marzo y abril se aprobaron medidas urgentes de carácter transitorio con el objetivo fundamental de proteger y reforzar la seguridad jurídica de los contribuyentes. Las tres administraciones tributarias aprobaron una batería de medidas tributarias dirigidas a mitigar el impacto económico y favorecer la liquidez de los contribuyentes y sectores económicos más vulnerables, y a garantizar y proteger los derechos de los contribuyentes (Alonso, 2020b). Para ello, se establecieron medidas de flexibilización transitoria y de suspensión de determinados plazos tributarios, dando respuesta a las dificultades o la imposibilidad en el cumplimiento tributario debido a la emergencia sanitaria y la situación de confinamiento (Mata y Carbajo, 2020).

Fase 2. Superado el momento inicial de urgencia, pero inmersas aún en un estado de gran incertidumbre, el objetivo de las administraciones tributarias se centró en tratar de paliar las dificultades y mantener la capacidad de recuperación de los contribuyentes y sectores económicos más vulnerables. Por un lado, se prorrogaron parte de las medidas de aplazamiento y suspensión de plazos aprobadas durante la primera fase. Asimismo, se aprobaron medidas complementarias de flexibilización transitoria de ciertos tratamientos

tributarios en la imposición directa, especialmente en el IRPF y el Impuesto de Sociedades (Martínez-Bárbara, 2020a: 143-145).

Fase 3. La desescalada y el levantamiento gradual de las restricciones a partir de principios de mayo marcó un punto de inflexión en la evolución económica y en la orientación de las políticas fiscales. En esta fase de recuperación económica, además de gestionar de manera ordenada y sostenida la transición de la fase 2 a la fase 3 –revisando las medidas de contención y mitigación y adoptando las medidas de apoyo necesarias–, las instituciones forales apostaron por poner en marcha planes de recuperación económica: el “PlanÁ” en Álava, el plan “Bizkaia Aurrera!” en Bizkaia y el “COVID-19 Plan” en Gipuzkoa. Estos planes combinaron medidas de carácter tributario y presupuestario. En el marco de estos planes de recuperación, las Diputaciones aprobaron incentivos y desgravaciones fiscales en la imposición directa (principalmente en IRPF y Sociedades), emplearon el gasto fiscal e incluyeron otras medidas de estímulo fiscal para incentivar la economía y el consumo (Calvo, 2020). Entre las medidas adoptadas en la fase 3 cabe resaltar la novedosa introducción con carácter transitorio del mecanismo de *carry back*, por primera vez en el Estado español, de la mano de la Diputación de Gipuzkoa, tanto para personas jurídicas como físicas –Bizkaia también aprobó un mecanismo similar, pero exclusivamente para personas jurídicas–. Este mecanismo permite compensar las bases imponibles negativas generadas en el ejercicio 2020 con bases imponibles positivas previas (Martínez-Bárbara, 2020a:148-151).

La progresión a la fase 4, de reordenación y saneamiento de las cuentas públicas, estará condicionada por la evolución de la pandemia y la economía durante el 2021 y los ejercicios posteriores.

3.3. La política de gasto público y los planes de recuperación en el País Vasco

En contraste con la falta de consenso y descoordinación que escenificaron los distintos niveles de gobierno que conforman el marco de gobernanza multinivel del País Vasco, en su titubeante respuesta inicial frente a la crisis de 2008, en esta ocasión se logró conciliar una respuesta común y temprana en forma de ingente movilización de fondos públicos en

todos los niveles de gobierno: Unión Europea, Gobierno español, Gobierno Vasco, Diputaciones forales y Ayuntamientos.

En julio de 2020, la Unión Europea aprobó el fondo de recuperación europeo Next Generation EU, dotado con 750.000 millones euros, para luchar contra la pandemia y ayudar a los Estados miembros más afectados (Macho, 2020). España opta hasta a 140.000 millones de euros de este fondo de recuperación. El 7 de octubre, el Gobierno español presentó el “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española” para orientar la ejecución de los primeros 72.000 millones de euros entre los años 2021 y 2023. Aun así, el plan no definió el reparto territorial de los fondos, abriendo paso a una serie de negociaciones de carácter bilateral y multilateral entre las CC.AA. y el Gobierno central. Al cierre de 2020, se desconocía la cantidad correspondiente al País Vasco sobre dicho fondo y la cuantía que gestionarán directamente las instituciones vascas.

A partir de la declaración del primer estado de alarma, el Gobierno central asumió un papel central en la puesta en marcha de medidas de protección social, reactivación económica y mantenimiento del empleo. Entre las medidas adoptadas, caben destacar el establecimiento de los ERTE, la creación del Ingreso Mínimo Vital, la movilización de más de 150.000 millones de euros en avales públicos para garantizar la liquidez y solvencia del tejido empresarial, así como diversos planes de reactivación del consumo y del mercado laboral (Felgueroso *et al.*, 2021). El Gobierno central también creó el Fondo COVID-19, dotado con 16.000 millones de euros, como mecanismo de financiación extraordinaria para las CC.AA.

En el ámbito de la CAPV, el Gobierno Vasco asumió el protagonismo en la elaboración y gestión de las políticas de gasto frente a la pandemia. Aunque el poder tributario emanado del Concierto Económico recaiga sobre los territorios históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, tras consolidar las transferencias entre administraciones, el Gobierno Vasco sobresale como la administración con mayor capacidad de gasto del sector público vasco. El 24 de marzo, el Gobierno Vasco aprobó un primer plan de choque urgente, dotado de 841 millones de euros, destinado a tres líneas prioritarias de actuación:

- Garantizar la capacidad del sistema de salud para atender a la crisis sanitaria y el resto de servicios necesarios para atender la situación de emergencia⁴.
- Ayudar a los colectivos más necesitados y garantizar la cobertura social.
- Apoyar al tejido económico y productivo cuya actividad se vio paralizada o afectada por la crisis sanitaria. Entre otros, se creó una línea de financiación para las empresas con avales de la CAPV por importe de 500 millones de euros.

El plan de choque inicial se complementó posteriormente con otras medidas y programas económicos para reactivar la economía, el mercado laboral y el consumo. Entre otros, el Gobierno Vasco amplió el programa financiero de apoyo a las empresas hasta los 1.000 millones de euros, aprobó un Plan Renove y otros programas análogos para impulsar el consumo y destinó importantes partidas de ayudas para empresas y familias.

En noviembre, el Gobierno Vasco aprobó el “Programa Berpiztu para la reactivación económica y el empleo de Euskadi (2020-2024)”. El programa no es un fondo extraordinario extrapresupuestario, sino una hoja de ruta planteada por el Gobierno Vasco para reactivar la economía y el mercado laboral en el próximo cuatrienio, con el objetivo específico de situar la tasa de paro en el País Vasco por debajo del 10%. El Plan prevé movilizar 13.250 millones de euros, entre recursos presupuestarios y avales públicos.

Aunque su principal herramienta para incidir en la economía es la política fiscal, las Diputaciones de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa también emplearon la política presupuestaria para luchar contra los efectos económicos y sociales de la pandemia dentro de su ámbito competencial. Los planes de recuperación mencionados en la anterior sección, también incluían una dotación de gasto de 29, 95,5 y 28 millones de euros, respectivamente, por parte de las Diputaciones de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. El objetivo principal de estos planes, que se complementaron con otras medidas y programas, fue reactivar la economía provincial y proteger el empleo. Asimismo, las tres Diputaciones confeccionaron unos presupuestos expansivos para el 2021.

⁴ Los gastos socio-sanitarios asociados a la pandemia alcanzaron los 404 millones de euros en la CAPV durante 2020 (Ministerio de Hacienda, 2021b). Este incremento de carácter extraordinario equivalió al 2,9% de la recaudación fiscal de las Diputaciones forales durante 2020.

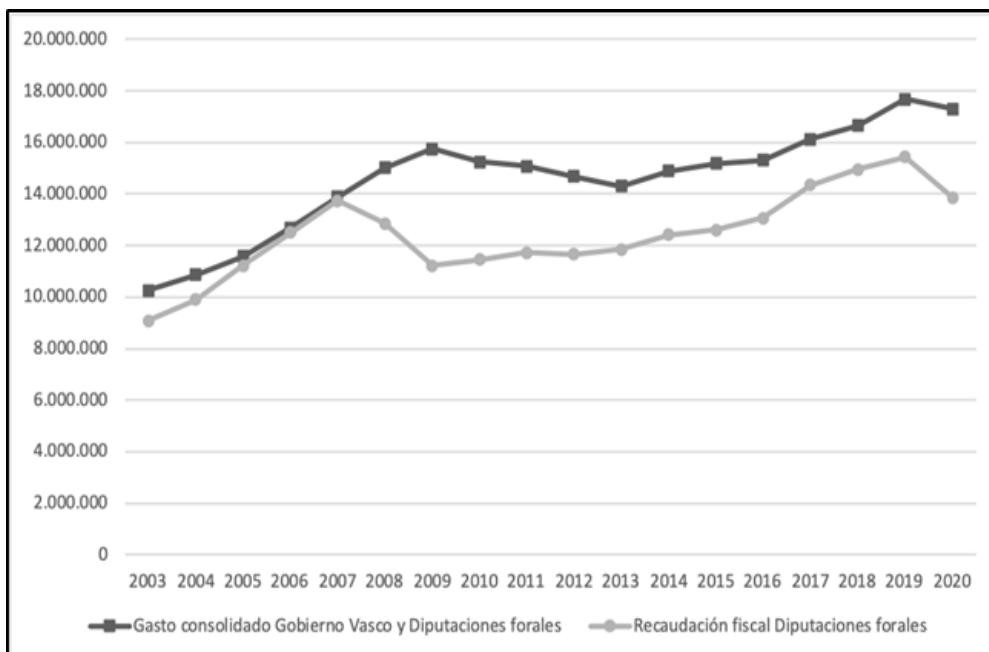
Por último, los ayuntamientos también jugaron un rol importante en la lucha contra la pandemia dentro de su ámbito competencial. Dado que los ayuntamientos no tienen competencias relevantes en materia sanitaria, su papel en la contención de la pandemia se centró principalmente en implantar e imponer el cumplimiento de las medidas restrictivas y preventivas y en la regulación de la actividad económica dentro de sus límites competenciales. Asimismo, dependiendo de las necesidades y características de cada municipio, los ayuntamientos adoptaron medidas de carácter social para ayudar a los colectivos más vulnerables y garantizar la cohesión social. También aprobaron e impulsaron planes y políticas de reactivación económica a nivel local –por ejemplo, a través de reducciones en los impuestos locales o subvencionando bonos para estimular el comercio local o al sector cultural–.

A modo de conclusión de esta sección y respondiendo a una de las preguntas iniciales planteada en la introducción, cabe señalar que la pandemia no alteró estructuralmente el marco de gobernanza fiscal del País Vasco. Al igual que en crisis previas, las instituciones vascas han empleado las herramientas y ejercido su poder de autogobierno fiscal y financiero para articular una respuesta propia frente a la pandemia. Sin embargo, esto no significa que el sistema de Concierto Económico no se haya recalibrado y adaptado, aplicándose determinados ajustes en función de las circunstancias.

4. REAJUSTE DEL MARCO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN EL SISTEMA DE CONCIERTO ECONÓMICO

El impacto fiscal y presupuestario de la pandemia desequilibró las cuentas de las instituciones vascas en 2020, abriendo una brecha entre la evolución de la recaudación fiscal y del gasto público. La evolución de la recaudación fiscal de las tres Diputaciones, descendió de manera mucho más pronunciada que el gasto consolidado del Gobierno Vasco y las Diputaciones, que se mantuvo en niveles similares al del ejercicio pre-crisis de 2019.

Gráfico nº 6. EVOLUCIÓN DEL GASTO CONSOLIDADO DEL GOBIERNO VASCO Y LAS DIPUTACIONES FORALES Y DE LA RECAUDACIÓN FISCAL DE LAS DIPUTACIONES FORALES (2002-2020) (en miles de euros)



Fuente: Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, Estadística de ejecución presupuestaria. Elaboración propia.

El desequilibrio en las cuentas públicas y las necesidades de financiación provocadas por la pandemia han obligado a revisar y reajustar el marco de los pactos de estabilidad presupuestaria a nivel europeo, español y también del País Vasco. Esta ha sido una cuestión de gran trascendencia política y económica a escala europea. Analizar cómo ha afectado la pandemia sobre el marco de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el sistema de Concierto Económico, es fundamental para responder a la segunda pregunta de investigación: ¿Quién ha asumido las repercusiones de la menor recaudación y del déficit provocados por la pandemia en las finanzas públicas del País Vasco? Para ello, será necesario abordar esta cuestión a la luz del sistema de gobernanza multinivel en el que se desenvuelven las haciendas vascas.

Empezando por la Unión Europea, las políticas fiscales y presupuestarias de las administraciones públicas de toda la Unión Europea están condicionadas por el Pacto de

Estabilidad y Crecimiento acordado en 1997, que estableció unas normas de disciplina fiscal y presupuestaria comunes para todos los Estados miembros.

En el contexto del rescate europeo del sistema bancario español y la reforma del artículo 135 de la Constitución española, el Parlamento español aprobó una nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) en 2012. La LOEPSF tiene como objetivo garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera del conjunto de las administraciones públicas españolas. En virtud de la LOEPSF, el Gobierno central establece objetivos trienales de estabilidad presupuestaria y deuda pública, distribuidos entre los distintos niveles de administración: Administración central, Comunidades Autónomas, entidades locales (incluyendo Diputaciones y ayuntamientos) y administraciones de la Seguridad Social.

La LOEPSF contiene una disposición final tercera determinando que “en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico”. En la práctica, esta cláusula tan solo se ha venido aplicando hasta 2020 para negociar los compromisos en materia de estabilidad presupuestaria de las instituciones comunes de la CAPV, relegando a las Diputaciones forales a cumplir el régimen general de las entidades locales (Hernando-Arranz, 2019). Así, las Diputaciones forales, a pesar de su amplio poder tributario, quedaron equiparadas con las Diputaciones de régimen común, unas instituciones secundarias y de escasa capacidad fiscal y presupuestaria dentro del marco institucional general del Estado (Alonso, 2020a).

Con anterioridad a la pandemia, las instituciones vascas y navarras demandaron en reiteradas ocasiones el reconocimiento de un marco propio de estabilidad presupuestaria que se adaptara a las singularidades del régimen foral. Las Diputaciones del País Vasco planteaban que, en un primer nivel, en el plano *ad extra*, se negociara un objetivo de estabilidad único para el conjunto de las administraciones del sector público vasco dentro de la Comisión Mixta del Concierto Económico⁵ (en adelante, Comisión Mixta).

⁵ La Comisión Mixta del Concierto Económico es el máximo órgano de relación entre las administraciones central y vasca en materia de Concierto Económico. Para garantizar el respeto del principio de bilateralidad, la adopción de acuerdos en el seno de la Comisión Mixta requiere de unanimidad.

Posteriormente, *ad intra*, dentro del Consejo Vasco de Finanzas⁶, se acordaría la distribución de los objetivos y reglas entre los distintos niveles de gobierno de la CAPV (Alonso, 2020a). Esta cuestión no se resolvió hasta que la necesidad se convirtió en urgencia a raíz de la pandemia.

El Parlamento español aprobó los objetivos de déficit y de deuda pública el 27 de febrero, poco antes de la declaración del primer estado de alarma. Se estableció un objetivo de déficit pre-pandemia del 1,8% del PIB para el conjunto de las administraciones públicas: 0,5% la administración central; 0,2% las CC.AA.; 0% las entidades locales; y 1,1% las administraciones de la Seguridad Social. Posteriormente, en la reunión de la Comisión Mixta del 11 de marzo, 3 días antes del decreto de estado de alarma, los Gobierno español y vasco acordaron bilateralmente un ambicioso objetivo de déficit cero para la CAPV. Teniendo en cuenta la situación sanitaria del momento, el acuerdo incluyó una cláusula de salvaguarda que disponía que “en caso de producirse un cambio significativo o substancial en las previsiones macroeconómicas no atribuible a decisiones discrecionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, podrán acordarse en Comisión Mixta del Concierto Económico nuevos objetivos de estabilidad presupuestaria”.⁷

La entrada en escena de la COVID-19 obligó a reajustar estos objetivos, con el consentimiento explícito de las instituciones europeas. Por primera vez en su historia, en marzo de 2020, la Unión Europea activó la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, prevista para situaciones excepcionales de grave crisis. De esta manera, se suspendieron temporalmente las normas de disciplina presupuestaria para las administraciones públicas de los Estados miembros (Macho, 2020).

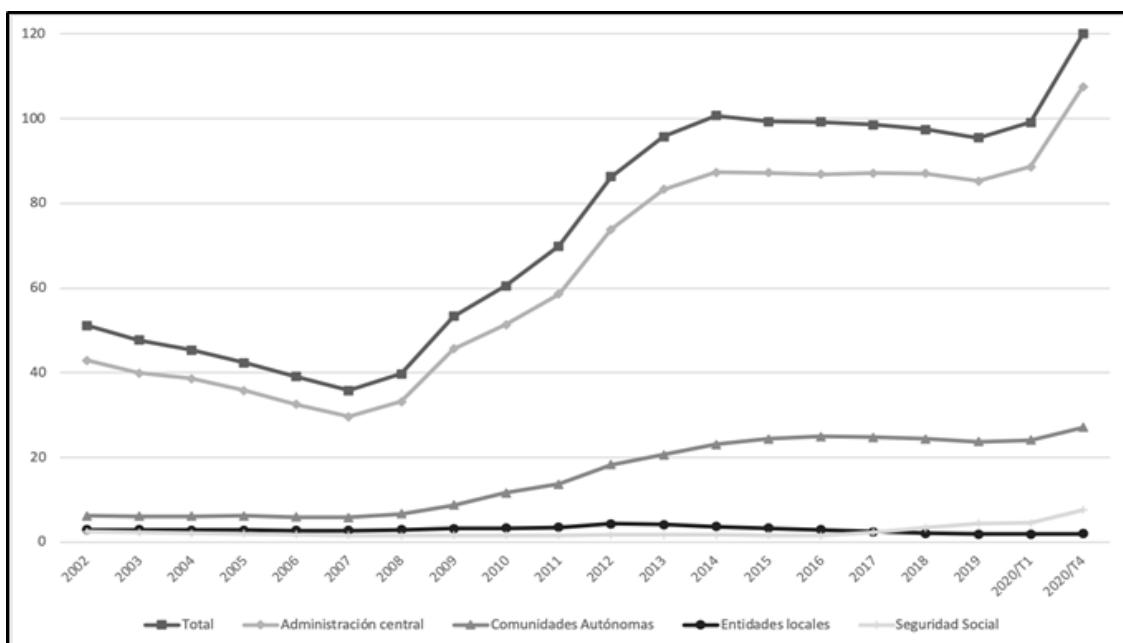
Esta decisión le proporcionó un balón de oxígeno al Gobierno español a la hora de confeccionar sus políticas fiscales y presupuestarias contra la pandemia. El Gobierno

⁶ El Consejo Vasco de Finanzas es un órgano interinstitucional con representación del Gobierno Vasco, las Diputaciones forales y los ayuntamientos. Su función principal es establecer y determinar los mecanismos de financiación y de distribución de recursos entre los distintos niveles institucionales dentro del País Vasco.

⁷ Acta 1/2020 de la Comisión Mixta del Concierto Económico celebrada el 11 de marzo de 2020, <https://www.euskadi.eus/informacion/comision-mixta-del-concierto-economico/web01-a2conci/es/>

central no extendió automáticamente la suspensión de los objetivos de déficit y deuda pública a las CC.AA. ni a las entidades locales, manteniendo inicialmente inalterados los objetivos aprobados a finales de febrero. La administración central y la Seguridad Social asumieron la mayor parte del déficit y la deuda pública durante 2020 (AIReF, 2021).

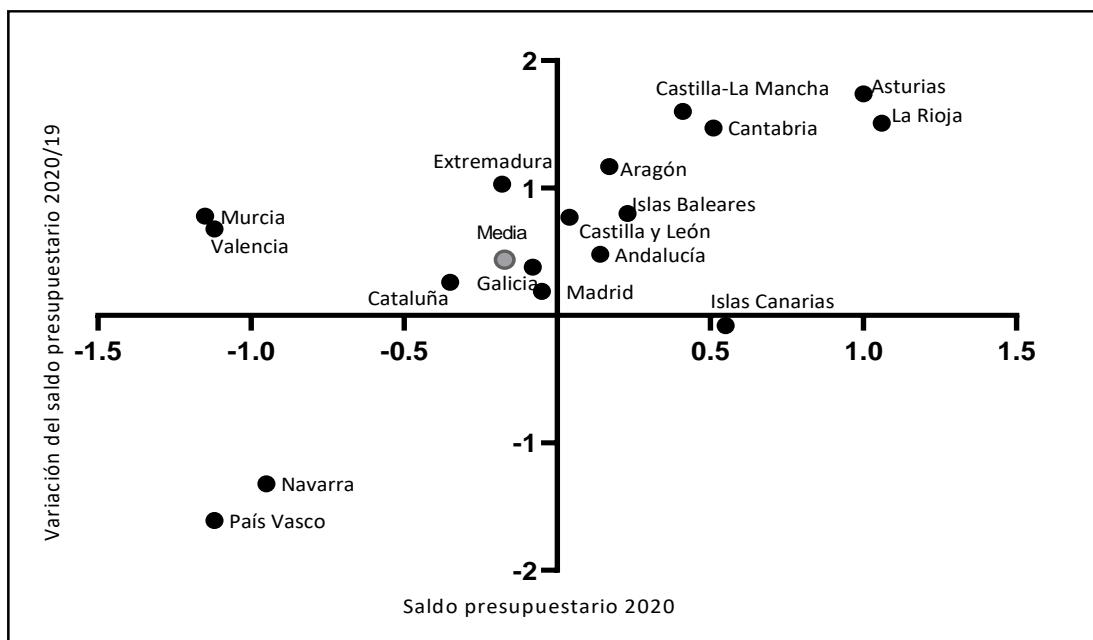
Gráfico nº 7. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA SEGÚN EL PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA (2002-2020) (% del PIB)



Fuente: Banco de España, Estadísticas de Administraciones Públicas. Elaboración propia.

En primer lugar, ambas administraciones asumieron la puesta en marcha y financiación de las principales medidas de protección social y mantenimiento del empleo (ERTEs, Ingreso Mínimo Vital, etc.). En segundo lugar, la administración central blindó a las CC.AA. de régimen común de los efectos presupuestarios de la pandemia, compensando la brecha fiscal provocada por la pandemia en sus cuentas. Durante el ejercicio de 2020, el Gobierno adelantó el pago de la liquidación del ejercicio de 2018, fijó unas entregas a cuenta del año 2020 en base a la previsión de crecimiento pre-pandemia del 1,6% del PIB (ignorando deliberadamente los efectos de la crisis) y concedió recursos extraordinarios a las CC.AA. para financiar el incremento de los gastos socio-sanitarios y la caída de los impuestos autonómicos como consecuencia de la pandemia (Conde-Ruiz *et al.*, 2020).

Gráfico nº 8. SALDO PRESUPUESTARIO DE LAS CC.AA. EN 2020 Y VARIACIÓN EN EL SALDO EN RELACIÓN CON 2019 (% del PIB)



Fuente: (Ministerio de Hacienda, 2021a). Elaboración propia.

De esta forma las cuentas de las CC.AA. de régimen común recibieron un fuerte impulso en 2020 gracias a la inyección de liquidez de la administración central. Las CC.AA. no solo contaron con unos recursos record para hacer frente a la pandemia, sino que además han cerrado 2020 con el mejor saldo desde el 2006 (De la Fuente, 2021a). Gracias al colchón financiero ofrecido por la administración central, el conjunto de las CC.AA. presentó un déficit presupuestario de 0,21 puntos del PIB en 2020 –nueve CC.AA. cerraron en superávit–, mejorando considerablemente el resultado de 2019, que cerró con un déficit del 0,57% del PIB. En este contexto, se entienden las declaraciones de la Ministra de Hacienda, María Jesús Montero, quien tras el Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 5 de octubre de 2020, declaró que “para las CC.AA. es como si no hubiera habido crisis” (Alfonso, 2020). Esta inyección de liquidez solventó los problemas de financiación de las CC.AA. de régimen común a corto plazo, aplazándolos hasta el 2022, cuando se procederá a la liquidación del sistema de financiación de 2020. Al liquidarse el ejercicio presupuestario dentro de dos años, se prevé la formación de un abultado saldo negativo en forma de devolución a la administración central por parte de las CC.AA. de régimen común (De la Fuente, 2021b). Al amparo de este sistema de financiación, las CC.AA. de régimen común sufren de una alta dependencia respecto a

las decisiones del Gobierno central –sobre todo, en circunstancias de urgencia presupuestaria que requieren velocidad de maniobra–, en detrimento de su autonomía financiera. Asimismo, también diluye y dificulta la evaluación del ejercicio de responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas por parte de las distintas administraciones (Lago y Martínez-Vázquez, 2010).

La evolución de las finanzas de las CC.AA. de régimen foral fue completamente distinta. Las instituciones vascas, al igual que el Estado, dependen principalmente de la recaudación fiscal de gestión directa para financiarse. El régimen de financiación foral funciona independientemente del esquema de flujos y transferencias del sistema de financiación de régimen común. Por lo tanto, el País Vasco tan solo ha participado en determinados fondos y transferencias de carácter extraordinario, creadas por el Gobierno central al margen del sistema de financiación autonómico –y también participará de los fondos europeos–. En todo caso, su participación en dichos fondos se ha adecuado al marco de financiación foral.

El principal fondo que creó el Gobierno central durante 2020 con el objetivo de apoyar financieramente a las CC.AA., al margen del sistema de financiación autonómico, fue el Fondo COVID-19. El Fondo, de carácter no reembolsable ni condicionado, se dotó de 16.000 millones de euros y se repartió entre las CC.AA. atendiendo, principalmente, al impacto de la pandemia en el ámbito sanitario (9.000 millones), educativo (2.000 millones) y en la disminución de los ingresos (5.000 millones).

Cuadro nº 1. DISTRIBUCIÓN DEL FONDO COVID-19 ENTRE LAS CC.AA. (en millones de euros)

CC AA.	Sanidad		Educación	Merma ingresos	TOTAL	Fondo COVID-19 (% del PIB)
	Tramo 1	Tramo 2				
Andalucía	597,61	391,73	383,86	825,60	2.198,79	1,5
Aragón	146,58	109,77	53,45	120,67	430,47	1,2
Asturias	106,10	63,84	32,53	96,26	298,73	1,4
Baleares	104,54	64,80	50,28	218,78	438,40	1,6
Canarias	158,98	98,85	87,37	205,97	551,16	1,4
Cantabria	64,71	29,52	22,14	60,42	176,80	1,3
Castilla-La Mancha	319,26	150,65	89,19	184,35	743,44	1,9
Castilla y León	349,16	195,66	84,04	214,57	843,44	1,5
Cataluña	1.246,53	474,50	337,44	1.107,09	3.165,55	1,5
Extremadura	96,00	58,14	43,30	79,99	277,42	1,4
Galicia	268,11	149,65	92,99	224,11	734,86	1,2
La Rioja	57,52	28,81	13,20	27,52	127,06	1,6
Madrid	1.495,75	613,87	291,70	945,05	3.346,37	1,0
Murcia	98,16	86,05	73,82	130,85	388,88	1,3
Valencia	449,63	263,04	214,19	558,77	1.485,63	1,4
Total CC.AA. rég. común	5.558,64	2.778,88	1.869,48	5.000,00	15.207,01	-
Navarra	88,73	56,80	29,29	0,00	174,82	0,9
Pais Vasco	328,63	152,32	87,23	0,00	568,18	0,8
Total CC.AA. rég. foral	417,36	209,12	116,52	0,00	742,99	-
Ciudades autónomas Ceuta y Melilla	24,00	12,00	14,00	0,00	50,00	-
TOTAL	6.000,00	3.000,00	2.000,00	5.000,00	16.000,00	-

Fuente: Ministerio de Hacienda y (AIReF, 2021).

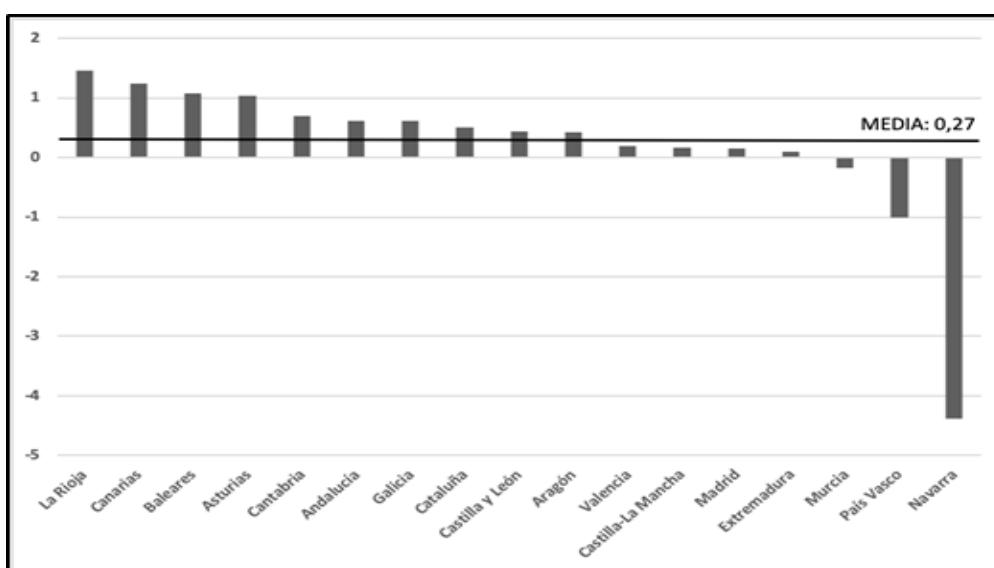
En base a su singular régimen tributario, el Gobierno central excluyó a la CAPV y Navarra del cuarto tramo, destinado a compensar los menores ingresos recaudatorios de las CC.AA. En su Disposición adicional primera, el Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, que reguló la creación del Fondo COVID-19, señala que el tramo de compensación por la disminución en la recaudación “se determinará en términos de déficit y deuda pública” en el caso de la CAPV y Navarra:

La cobertura de la disminución de los ingresos por la caída de la actividad económica de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, se determinará en términos de déficit y deuda pública en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico y la Comisión Coordinadora del Convenio Económico.

A raíz de esta disposición, el Gobierno Vasco instó al Gobierno español a convocar la Comisión Mixta del Concierto Económico y negociar un nuevo objetivo de déficit y deuda pública, que le permitiera acudir al mercado de deuda para cubrir el desequilibrio en sus cuentas. La dilatación en la convocatoria de la Comisión Mixta motivó una escalada de tensión política entre ambos gobiernos. A mediados de julio los objetivos de

déficit y deuda pública seguían sin actualizarse, manteniéndose invariables los estrictos objetivos establecidos antes del estado de alarma, tanto para las CC.AA. de régimen común como para las de régimen foral. La diferencia residía en que, mientras las primeras disfrutaban de un estado de superávit a finales de julio gracias a la inyección de liquidez suministrada por la administración central (registrando incluso un saldo presupuestario global mejor que en 2019), Navarra y la CAPV requerían de una respuesta urgente para solventar sus necesidades financieras.

Gráfico nº 9. CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. (JULIO 2020) (% del PIB)



Fuente: (Ministerio de Hacienda, 2020). Elaboración propia.

Finalmente, y fuera del marco de la Comisión Mixta, el Gobierno español y vasco alcanzaron un acuerdo para actualizar los objetivos de déficit y endeudamiento para la CAPV el 31 de julio⁸. El objetivo de déficit cero acordado en marzo se incrementó hasta el 2,6% del PIB, y el objetivo de endeudamiento, hasta el 15,9% del PIB⁹. El Lehendakari del Gobierno Vasco, Iñigo Urkullu, firmó un artículo en el diario *El País*, para defender

⁸ El acuerdo se ratificó posteriormente en la reunión de la Comisión Mixta del Concierto Económico, celebrada el 30 de septiembre de 2020.

⁹ Dos días antes, el 29 de julio, los Gobiernos español y navarro alcanzaron un acuerdo para aumentar el déficit de la Comunidad Foral de Navarra hasta el 2,3% del PIB; cifra que posteriormente se revisó al alza hasta el 2,6%. Finalmente, la CAPV y Navarra cerraron el ejercicio de 2020 con un déficit del 1,12% y 0,95% del PIB respectivamente (Ministerio de Hacienda, 2021b).

la importancia del acuerdo y subrayar el hecho diferencial del régimen de financiación foral. En el artículo, argumentó que “en Euskadi, al igual que el Estado y a diferencia de las CC.AA. de régimen común, la bajada de recaudación únicamente se puede cubrir con endeudamiento público”, subrayando que “con el acuerdo alcanzado, los responsables de financiar ese déficit seremos las instituciones vascas” (Urkullu, 2020).

No obstante, este acuerdo solo afectó a las instituciones comunes de la CAPV. Los objetivos de estabilidad y sostenibilidad para las Diputaciones forales y ayuntamientos vascos siguieron rigiéndose por las estrictas normas establecidas para las entidades locales.

Esta cuestión se negoció y modificó en la reunión de la Comisión Mixta celebrada el 30 de septiembre de 2020. Ese mismo día, el Gobierno español hizo pública la suspensión de las reglas fiscales para 2020 y 2021, dejando sin efecto los objetivos de déficit y deuda pública para el conjunto de las administraciones públicas de todo el Estado. Más allá de establecer unas tasas de referencia (de no obligado cumplimiento) para 2020 y 2021, se reconoció a las Diputaciones forales un estatus diferenciado respecto a las entidades locales “a los efectos de la posibilidad de incurrir en déficit y deuda”, derivada del riesgo unilateral que asumen en el ejercicio de sus competencias tributarias y financieras¹⁰:

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.

En la reunión se acordó una tasa de referencia del déficit del 3,5% del PIB para el conjunto de las administraciones vascas para 2020 (al 2,6% pactado en julio para la CAPV, se le añadió un 0,9% específico para las Diputaciones forales) y del 3% para el 2021 (2,2 para

¹⁰ Acta 1/2020 de la Comisión Mixta del Concierto Económico celebrada el 30 de septiembre de 2020, <https://www.euskadi.eus/informacion/comision-mixta-del-concierto-economico/web01-a2conci/es/>

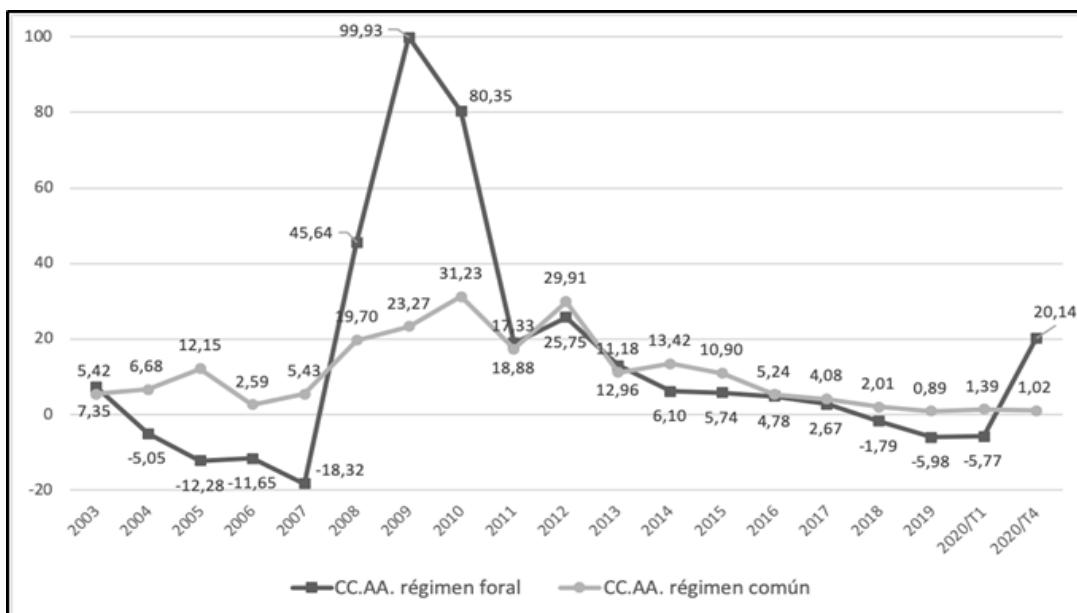
las instituciones comunes de la CAPV y 0,8 para las Diputaciones forales). También se ajustaron los objetivos de deuda pública en correspondencia con el incremento del déficit. Posteriormente, en la reunión del Consejo Vasco de Finanzas del 15 de octubre, se acordó el reparto territorial de los objetivos de déficit entre las tres Diputaciones forales. A su vez, cada Diputación acordó con sus respectivos ayuntamientos la forma de compartir el déficit y ajustar sus objetivos presupuestarios al nuevo marco de suspensión general de las reglas fiscales¹¹.

Aunque la suspensión de las reglas fiscales durante 2020 y 2021 eclipsó el alcance a corto plazo de este acuerdo, el Gobierno Vasco lo calificó de “hito” y de “espaldarazo” al régimen de Concierto Económico (Ferreras, 2020). El Gobierno Vasco interpretó este acuerdo como un reconocimiento perdurable de la “identidad propia” de las Diputaciones forales en materia de déficit y deuda pública.

El comportamiento comparado de la deuda pública en perspectiva temporal evidencia una clara disparidad entre las CC.AA. de régimen común y las de régimen foral. En contraste con las CC.AA. de régimen común, las instituciones vascas asumieron con efecto inmediato las repercusiones de la menor recaudación y del déficit provocados por la pandemia sobre las haciendas vascas, teniendo que acudir al endeudamiento para cubrir sus necesidades de financiación.

¹¹ En virtud del Concierto Económico, el marco de financiación de las haciendas locales se regula a nivel provincial en el País Vasco. La tutela financiera de las haciendas locales corresponde a las Diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. De este modo, el reparto de los niveles de déficit entre Diputaciones y ayuntamientos, así como las posibilidades de utilización de remanente y deuda, se negociaron y acordaron dentro del Consejo Territorial de Finanzas de cada una de las provincias, donde participan de manera paritaria representantes de ambos niveles de la administración.

Gráfico nº 10. VARIACIÓN INTERANUAL DE LA DEUDA DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN Y RÉGIMEN FORAL (2003-2020) (en %)



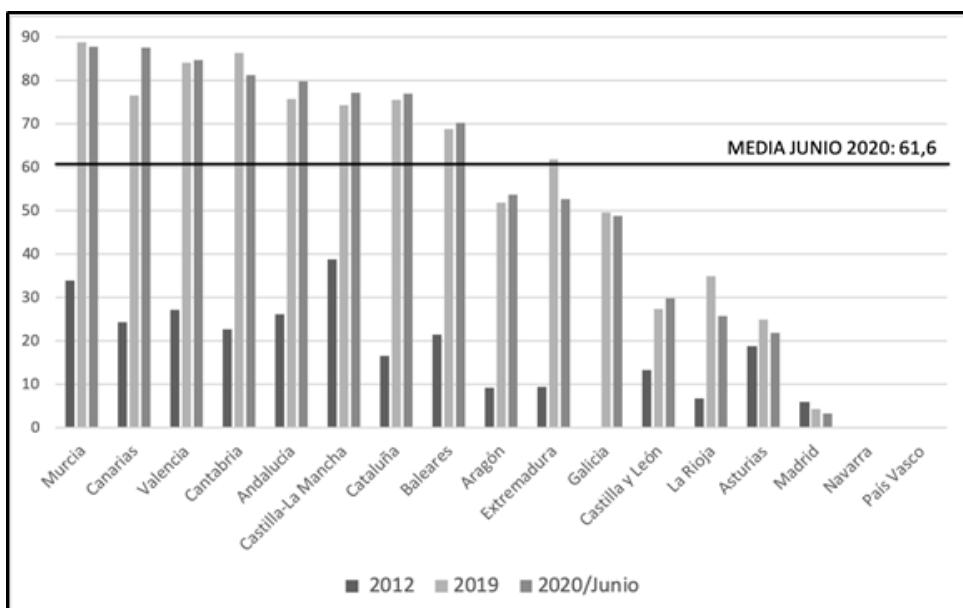
Fuente: Banco de España, Estadísticas de Administraciones Públicas. Elaboración propia.

Analizar la evolución y gestión de la deuda pública en circunstancias de emergencia y crisis fiscal es un indicador relevante para evaluar el principio de responsabilidad fiscal en la respuesta de los sistemas de federalismo o descentralización fiscal (Herold, 2018). Mientras que las instituciones vascas han aplicado una política de carácter contracíclico –reduciendo su deuda en los ciclos de expansión para reforzar su solvencia y margen de actuación en los momentos de crisis–, el margen de actuación de las CC.AA. de régimen común ha estado mucho más limitado. La deuda se ha empleado, en parte, para compensar o cubrir las insuficiencias estructurales del sistema de financiación de régimen común. Las diferencias en el ejercicio de la responsabilidad fiscal no solo responden a la mayor autonomía fiscal y financiera que ejercen las instituciones vascas, sino también al mayor riesgo que asumen sobre las consecuencias de sus políticas fiscales y presupuestarias.

Asimismo, cabe resaltar que gran parte de la deuda acumulada por las CC.AA. de régimen común desde el 2012 se ha cubierto a través de los mecanismos extraordinarios de liquidez facilitados por la administración central en condiciones de financiación favorables (AIReF, 2020: 29-31). Al cierre de 2020, en torno al 60% de la deuda del conjunto de las CC.AA. estaba en manos de la administración central. A modo de

excepción, el País Vasco y Navarra son las únicas CC.AA. que han optado por no endeudarse con el Estado en todo este periodo y acudir al mercado de la deuda para financiarse –aunque fuera en peores condiciones–. Detrás de esta actuación, además de exteriorizar su poder financiero y su autonomía frente al Estado, las instituciones vascas persiguen preservar una coherencia política y económica en la aplicación de los principios de bilateralidad, responsabilidad fiscal y riesgo unilateral, que rigen en el sistema de Concierto Económico.

Gráfico nº 11. ENDEUDAMIENTO DE LAS CC.AA. FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DERIVADO DE LOS MECANISMOS EXTRAORDINARIOS DE LIQUIDEZ (2012-2020) (% del total de la deuda de cada CC.AA.)



Fuente: (García-Moral *et al.*, 2020: 13) y (AIReF, 2020). Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

El sistema de Concierto Económico ha demostrado una capacidad de adaptación y de respuesta inmediata en la gestión de la crisis de la COVID-19, resistiendo la exigente prueba de estrés que ha ocasionado la pandemia sobre sus finanzas públicas y manteniendo inalterables los principios rectores del modelo de federalismo fiscal vasco.

A pesar de las profundas perturbaciones provocadas por la pandemia en el marco de gobernanza descentralizado de las autonomías, la potestad normativa tributaria y la autonomía de gestión tributaria de las instituciones forales no se ha visto afectada bajo ninguno de los estados de alarma. Las administraciones tributarias vascas han continuado regulando y gestionando sus respectivos sistemas tributarios, dando respuesta a las necesidades de los contribuyentes y financiando a través de la recaudación fiscal el pago del cupo al Estado, y las necesidades de financiación del sector público vasco. Las administraciones tributarias vascas se apoyaron en las orientaciones de la OECD para adaptar sus procedimientos de gestión, adoptar medidas normativas tributarias extraordinarias y dar una rápida respuesta a las graves consecuencias recaudatorias, económicas y sociales provocadas por la crisis. Asimismo, el conjunto del sector público vasco realizó un importante esfuerzo inversor articulando una respuesta inmediata ante la grave crisis sanitaria, económica y social.

Que la pandemia no haya alterado estructuralmente el marco de gobernanza fiscal del País Vasco ni el esquema de relaciones fiscales y financieras ordinario que regula el Concierto Económico, no significa que el sistema no se haya reajustado y adaptado en función de las circunstancias. Las necesidades de financiación provocadas por la pandemia, como resultado del descenso de la recaudación y el incremento del gasto socio-sanitario, obligaron a reajustar el marco de los pactos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el sistema de Concierto Económico.

Dentro de los cauces de relaciones bilaterales que establece el Concierto Económico, los Gobiernos español y vasco acordaron la actualización al alza de los objetivos de déficit y de deuda pública del País Vasco –tanto para las instituciones comunes de la CAPV como para las Diputaciones forales–. En estos acuerdos se reconoció un estatus propio a las Diputaciones forales a los efectos de la posibilidad de incurrir en déficit y deuda, derivada del riesgo unilateral que asumen en el ejercicio de su poder tributario y financiero.

La actualización de los objetivos de estabilidad garantizó la liquidez del sistema de financiación foral y el cumplimiento de los principios de responsabilidad fiscal y de riesgo unilateral. De este modo, las instituciones vascas asumieron con efecto inmediato las repercusiones de la menor recaudación y del déficit provocados por la crisis de la COVID-

19 en las haciendas públicas del País Vasco, acudiendo al mercado de deuda para cubrir sus necesidades de financiación.

La pandemia, al igual que otras crisis anteriores como la de 2008, ha puesto de relieve las profundas diferencias estructurales que existen entre los sistemas de financiación de régimen común y de régimen foral en cuanto al ejercicio de la autonomía fiscal y financiera y los principios de responsabilidad fiscal y de riesgo unilateral. La confluencia de dos regímenes de financiación tan dispares dentro de las fronteras de un mismo Estado, convierten a España en un interesante laboratorio de investigación para analizar la sostenibilidad y confrontar el comportamiento de la deuda pública sub-central entre sistemas de alta y baja responsabilidad fiscal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIRF (2020): “Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos 2021 de las Comunidades Autónomas”, AIRF - Informe, 2020/38.

—(2021): “Informe sobre los presupuestos iniciales de las administraciones públicas 2021”, AIRF - Informe, 01/21.

ALBERDI, A.; OLALDE, A. (2020): “Balance de la Gran Recesión y retos de la economía vasca para la próxima década”, *Ekonomiaz. Revista vasca de economía*, 2020/Nºm. Especial 35 aniversario: 40-85.

ALFONSO, J. (07.10.2020): “Ángel de la Fuente: El Gobierno está sobreprotegiendo a las Comunidades Autónomas”, Valencia Plaza, en <https://valenciaplaza.com/angel-de-la-fuente-el-gobierno-esta-sobreprotegiendo-a-las-comunidades-autonomas> (último acceso, 30 de mayo de 2020)

ALONSO, I. (2020a): “El reconocimiento de la singularidad de las Diputaciones Forales en el ámbito de estabilidad presupuestaria: un hito trascendental en el desarrollo del Concierto Económico”, *Forum Fiscal*, 269.

—(2020b): “Fiscalidad en tiempos de pandemia”, *Forum Fiscal*, 264.

AUBRECHT, P.; ESSINK, J.; KOVAC, M.; ANN-SOPHIE, V. (2020): “Centralized and decentralized responses to COVID-19 in federal systems: US and EU comparisons”, *Law & economics of COVID-19 Working Paper series*, 2020/04.

BÉLAND, D.; LECOURS, A.; PAQUET, M.; TOMBE, T. (2020): “A critical juncture in fiscal federalism? Canada’s response to COVID-19”, *Canadian Journal of Political Science*, 53: 239-243.

BÉLAND, D.; MARCHILDON, G.; MEDRANO, A.; ROCCO, P. (2021): “COVID-19, federalism, and health care financing in Canada, the United States, and Mexico”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 23: 143-156.

CALVO, J. (2020): “Análisis de las principales medidas tributarias adoptadas por los distintos territorios forales del País Vasco en 2020 para hacer frente a la crisis global de la Covid-19”, *Forum Fiscal*, 270.

CAMERON, D. (2021): “The relative performance of federal and non-federal countries during the pandemic”, *Forum of Federation Occasional Paper Series*, 50.

CONDE-RUIZ, J.I.; DÍAZ, M.; MARÍN, C.; RUBIO-RAMÍREZ, J. (2020): “Observatorio fiscal y financiero de las CC.AA. Previsiones de cierre 2020”, *Estudios sobre la Economía Española - Fedea*, 2020/35.

DE BIASE, P.; DOUGHERTY, S. (2021): “Federalism and public health decentralisation in time of COVID-19”, *OECD Working Papers on fiscal federalism*, 33.

DE LA FUENTE, Á. (2021a): “Las finanzas autonómicas en 2020 y entre 2003 y 2020”, *Fedea - Estudios sobre la Economía Española*, 2021/13.

—(2021b): “La financiación autonómica en 2020: una primera aproximación y una propuesta de cara a 2021”, *Fedea - Estudios sobre la Economía Española*, 2021/19.

ERKOREKA, M. (2019): “The Basque and Swiss fiscal systems building processes as a source of lessons for the European integration process”, in: Martínez-Bárbara, G., Irujo, X. (eds.) *International perspectives on Fiscal federalism: the Basque tax system*, Center for Basque Studies – University of Nevada, Reno

—(2021): “Economía y salud pública en el País Vasco en tiempos de la gripe española”, *Gaceta Médica de Bilbao*, 118: 55-62.

ERKOREKA, M.; GRAU, M.; KÖLLING, M. (2021a): “Decentralisation and COVID-19: stress-testing the Spanish territorial system”, en Steytler, N. (ed.), *Combating the COVID-19 pandemic: Federalism a boon or bane?* Palgrave Macmillan, London.

ERKOREKA, M.; HERNANDO, J.; ALONSO, E.; ERKOREKA, A. (2021b): “Impacto económico, demográfico y social de la pandemia de gripe española en Bizkaia (1918-1920)”, *Investigaciones de Historia Económica - Economic History Research*, 17: 42-53.

FELGUEROSO, F.; DE LA FUENTE, Á.; BOSCÁ, J.E.; DOMÉNECH, R.; FERRI, J.; JANSEN, M.; ONRUBIA, J. (2021): “Aspectos económicos de la crisis del Covid-19”, *Fedea - Estudios sobre la Economía Española*, 2021/09.

FERRERAS, B. (30.09.2020): “Las instituciones vascas contarán con 4.516 millones adicionales hasta 2021 al pactarse el déficit de Gobierno y Diputaciones”, El Mundo, en <https://www.elmundo.es/pais-vasco/2020/09/30/5f74c41a21efa0921b8b465d.html> (último acceso, 30 de mayo de 2020)

GARCÍA-MORAL, B.; GONZÁLEZ-DÍEZ, V.; LAPORTA-CORBERA, M.I. (2020): “La evolución de la deuda pública en España en 2019”, *Boletín Económico Banco de España*, 2020/3.

GUINEA, I. (2020): “Recaudación de la CAE por tributos concertados en 2020”, Zergak. *Gaceta tributaria del País Vasco*, 60: 221-229.

HEGELE, Y.; SCHNABEL, J. (2021): “Federalism and the management of the COVID-19 crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination”, *West European Politics*.

EKONOMIAZ.REVISTA VASCA DE ECONOMÍA

Nº DE PUBLICACIÓN: 100 (II-2021)

HERNANDO-ARRANZ, P. (2019): “El déficit y la deuda: atribuciones de la hacienda y el Parlamento Vasco”, *Iura Vasconiae*, 2019/16: 391-411.

HEROLD, K. (2018): “Insolvency frameworks for sub-national governments”, OECD *Working Paper on fiscal federalism*, 23.

KÖLLING, M. (2020): “Federalism and the COVID-19 crisis: a perspective from Spain”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 19: 41-43.

LAGO, S.; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2010): “La descentralización tributaria en las Comunidades Autónomas de régimen común: un proceso inacabado”, *Hacienda Pública Española*, 192: 129-151.

MACHO, A. (2020): “La intervención de la UE frente a las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 y su articulación jurídica” en Campos, P.; Durán, J. F. (eds.), *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el sistema constitucional*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

MARTÍNEZ-BÁRBARA, G. (2019): *The Basque Economic Agreement: tax and financial glossary*, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz

—(2020a): “La fiscalidad en tiempos de pandemia: las haciendas forales frente a la Covid-19”, *Zergak*, 59: 139-158.

—(2020b): “Las Haciendas Forales ante el Cisne Negro de 2020: hoja de ruta y medidas más destacables ante la COVID-19”, *Forum Fiscal*, 266.

MATA, M.T.; CARBAJO, C. (2020): “La respuesta de las Haciendas Forales a la crisis del coronavirus”, *Forum Fiscal*, 264.

MINISTERIO DE HACIENDA (30.09.2020): *El déficit del Estado se sitúa hasta agosto en el 5,39% del PIB por el impacto de la COVID-19*, en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Pren>
EKONOMIAZ.REVISTA VASCA DE ECONOMÍA
Nº DE PUBLICACIÓN: 100 (II-2021)

sa/2020/ESTAD%C3%8DSTICAS/30-09-20%20NP%20Ejecuci%C3%B3n%20Presupuestaria%20Estado%20Agosto%20Consolidado%20Julio.pdf (último acceso, 30 de mayo de 2020)

—(29.03.2021a): *Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2020*, en

<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/29-03-21-Presentacion-PPT-Ejecucion-Presupuestaria-ejercicio-2020.pdf> (último acceso, 30 de mayo de 2020)

—(29.03.2021b): *Las medidas sanitarias y sociales para combatir la Covid sitúan el déficit de las AAPP en el 10,09%*, en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/29-03-21-NP-Cierre-Ejecucion-Presupuestaria-2020.pdf> (último acceso, 30 de mayo de 2020).

MORGAN, K.; NAVARRO, M.; VALDALISO, J.M. (2020): “Economic governance in the Basque Country: balancing continuity and novelty”, *Ekonomiaz. Revista vasca de economía*, 2020/Nºm. Especial 35 aniversario: 170-201.

OECD (2020a): *COVID-19 and fiscal relations across levels of government*, OECD Publishing.

—(2020b): *Tax and fiscal policy in response to the Coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience*, OECD publishing.

—(2020c): *The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government*, OECD Publishing.

ROYO, S. (2020): “Responding to COVID-19: the case of Spain”, *Eur Policy Anal.*, 6: 180-190.

RUBÍ, J. (2009): “El cupo y el criterio de la autonomía económica y financiera a la luz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre de 2008”, *Boletín JADO*, 17: 85-116.

STEYTLER, N. (2021): *Combating the COVID-19 pandemic: Federalism a boon or bane?*, Palgrave Macmillan, London.

TUDELA, J. (ed.) 2021: *Estado autonómico y COVID-19. Un ensayo de valoración general*, Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid.

URKULLU, I. (03.08.2020): “El Concierto, cuestión de responsabilidad”, *El País*, en <https://elpais.com/espana/2020-08-02/el-concierto-cuestion-de-responsabilidad.html> (último acceso, 30 de mayo de 2020)

ZUBIRI, I. (2010): *The economic agreement between the Basque Country and Spain: principles, characteristics and economic implications*, Ad Concordiam, Bilbao.