EL CONCIERTO ECONÓMICO: CONCEPCIÓN, NEGOCIACIÓN Y CRÍTICAS

Kontzertu Ekonomikoa: sorkuntza, negoziazioa eta kritikak

The Economic Agreement: conception, negotiation and criticism

Pedro LUIS URIARTE SANTAMARINA
Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco (1980-1984)

Fecha de recepción / Jasotze-data: 25-11-2014
Fecha de aceptación / Onartze-data: 30-03-2015

Tras la azarosa vida del Concierto Económico, desde su nacimiento en 1878, en 1980 el autor de este artículo, que entonces era Consejero de Economía del Gobierno Vasco, tuvo el honor de presidir la Comisión Negociadora vasca que logró pactar con la estatal un nuevo Concierto, con una novedosa metodología, basada en la definición que contiene el Estatuto de Gernika. Fue una negociación larga, dura y compleja en la que se debieron superar veinte difíciles escollos. Tras superarla, vio la luz el Concierto de 1981, con el que se consiguió un acuerdo decisivo entre Euskadi y el Estado. Ahora, desafortunadamente, aquel pacto positivo y relevante está sufriendo múltiples ataques y críticas, basadas en falta de conocimiento y estereotipos, cuando no en calumnias. Es necesario hacer frente a todas ellas, para salvaguardar el sistema concertado, pues es trascendental para el presente y futuro del País Vasco.

Palabras clave: Conciertos económicos. Euskadi. Gobierno Vasco. Estado español. Estatuto de Gernika.



1878. urtean sortu zenez geroztik, ibilbide gorabeheratsua izan du Kontzertu Ekonomikoak. 1980. urtean, artikulu honen egileak, artean Eusko Jaurlaritzako Ekonomiako Sailburua zelarik, estatuko batzordearekin Kontzertu berria hitzartzea lortu zuen euskal Negoziazio-Taldeko burua izateko ohorea izan zuen. Metodologia berritzailea erabili zen horretarako, Gernikako Estatutuak jasotzen duen definizioan oinarrituta. Negoziazioa luzea, gogorra eta konplexua izan zen, hogei oztopo nagusiri aurre egin behar izan ziona. Mugarri hori gainditua, 1981. urtean argitara irten zen Kontzertua, eta berarekin Euskadi eta Estatuaren arteko adostasun erabakigarria lortu zen. Zoritxarrez, azken bolada honetan orduko hitzarmena, munta handikoa eta positiboa izan zena, askotariko eraso eta kritikak jasaten ari da, ezjakintasunean eta estereotipo hutsetan oinarrituta, eta baita gezur beltzetan ere. Horiei guztiei aurre egin behar zaie adostutako sistema kontzertatua babestu ahal izateko, Euskadiren oraina eta geroa bermatzeko ezinbestekoa baita.

Palabras clave: Kontzertu ekonomikoak. Euskadi. Eusko Jaurlaritza. Espainiako estatuta. Estatuto de Gernikako estatutua.



After the hazardous life of the Economic Agreement, since its birth in 1878, in 1980 the author of this article (who was at that time the Minister for Economy and Finance of the Government of the Basque Country) had the honor to serve

as President of the Basque negotiating Commission that was able to reach a new Agreement with the Spanish negotiating Commission, with a new methodology, based on the definition included in the Statute of Autonomy of the Basque Country. It was a long, hard and complex negotiation in which twenty difficult obstacles had to be overcome. Upon its completion, a decisive pact between the Basque Country and Spain was enacted: the Economic Agreement of 1981. Now, unfortunately, this positive and relevant pact is under attack and criticism as a consequence of lack of knowledge and stereotypes, if not slanders. It is necessary to face all of them, in order to safeguard the Economic Agreement, because it is crucial for the present and the future of the Basque Country.

Palabras clave: Economic agreements. Euskadi. Government of the Basque Country. Spanish State. Statute of Gernika.

Artículo que recoge una síntesis conjunta de las intervenciones de Pedro Luis Uriarte el 22 de noviembre 2013, en el «XII Simposio de Derecho Autonómico de Vasconia», organizado por la FEDHAV, en Donostia-San Sebastián, y la realizada el 28 de enero de 2014 en el I Seminario sobre «Concierto Económico ayer, hoy y mañana», organizado por el Parlamento Vasco, en Vitoria-Gasteiz.

Sumario

I. LA GESTACIÓN Y NEGOCIACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO. 1. Gestación del Concierto Económico de 1981. 2. La negociación del Concierto por el Consejo General Vasco en 1979. 3. La negociación del Concierto Económico tras la constitución del Gobierno Vasco en 1980. 4. Los negociadores del Concierto Económico de 1981. 5. El desarrollo de la negociación con la representación estatal. 6. Una negociación con cuatro niveles diferentes. 7. El acto formal de la firma del acta del concierto. 8. La negociación de la tramitación legislativa del concierto económico, en un contexto muy difícil. 9. La clave del éxito negociador. II. LAS CLAVES CONCEPTUALES DEL CONCIERTO DE 1981. 1. Naturaleza del Concierto de 1981: un pacto decisivo. 2. El Concierto de 1981 fue también un acto de fe. 3. La gran transcendencia del Concierto Económico. 4. Los cinco pilares de un Concierto Económico de nueva planta. III. LOS ESCOLLOS MÁS DIFÍCILES DE LA NEGOCIACIÓN. 1. Los veinte escollos más difíciles de una negociación muy compleja. 1.1. Siete escollos políticos. 1.2. Seis escollos hacendísticos / tributarios. 1.3. Seis escollos sobre la aportación de la Comunidad Autónoma Vasca al Estado. 1.4. Un escollo legislativo. IV. LA METODOLOGÍA DEL CÁLCULO DEL CUPO. 1. El cálculo de la cantidad a pagar al Estado: el Cupo. 2. La actualización anual del Cupo y la liquidación final. 3. La importancia decisiva del Cupo. V. LOS ATAQUES Y CRÍTICAS AL CONCIERTO ECONÓMICO. VI. CONCLUSIÓN. VII. BIBLIOGRAFÍA.

Voy a poner el mejor de mis empeños para tratar por estas líneas que se conozca mejor y valore más aún el Concierto Económico, una institución que me apasiona y de la que, además, en cierto modo, me incluyo entre sus «padres».

El Concierto es, sin duda, el elemento nuclear, el pilar sobre el que se asienta nuestra autonomía.

I. LA GESTACIÓN Y NEGOCIACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO

1. Gestación del Concierto Económico de 1981

Además de la legitimidad histórica que le otorgan los siete Conciertos que se pactan, a partir de 1878[1], el origen del actual Concierto Económico[2] se sitúa en el Estatuto de Gernika[3], pues en él se alcanzó un acuerdo satisfactorio en la definición básica de su contenido y alcance.

El Concierto Económico se define en el título III del Estatuto de Gernika, sobre Hacienda y Patrimonio, y las disposiciones que se refieren al Concierto son el artículo 41 (que, en el texto del Estatuto ocupa 31 líneas) y la Disposición Transitoria Octava, de cuatro líneas. En total, el Concierto ocupa 35 líneas del texto estatutario.

El segundo paso, ya en 1980, fue definir cómo desarrollar esa escueta fórmula estatutaria en el amplio texto articulado del Concierto que, en su redacción final, tuvo 54 páginas y constaba de 56 artículos, cinco Disposiciones Adicionales, siete Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Finales.

Para hacer realidad ese extenso y complejo texto, hubo que afrontar la negociación más dura, y de mayor significación, para el Estado y el País Vasco, de toda la etapa del desarrollo autonómico[4].

Por lo tanto, como primera idea, quiero resaltar que el Concierto costó muchísimo conseguirlo. Hubo que superar un tremendo maratón negociador, por las dos partes que nos sentamos en la mesa, y circunstancias políticas muy complejas, además de la dificultad técnica que encerraba un texto de esta naturaleza que, en una parte sustancial, carecía de precedentes conocidos.

---

[1] VICARIO Y PEÑA, Nicolás de, *Fiat Lux. Monografía sobre tributación comparada de Vasconia y de otras provincias españolas*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2000.

[2] Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Jefatura del Estado (BOE nº 127 de 28/05/1981).

[3] Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Jefatura del Estado (BOE nº 306 de 22/12/1979)

[4] QUINTANAL, F. J. Entrevista a Pedro Luis Uriarte, «En el tema de los Conciertos Económicos, las negociaciones llevan un ritmo adecuado». *La Gaceta del Norte*, 11 de septiembre de 1980, p. 20-21.

2. La negociación del Concierto por el Consejo General Vasco en 1979

La negociación preliminar del Concierto la inició el 19 de octubre de 1979, el Consejo General Vasco *(el precedente preautonómico del Gobierno Vasco y sin poderes efectivos)*[5].

El primer paso se dio en aquella fecha, solo seis días antes de la celebración del Referéndum por el que se aprobó el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Ese día, el Ministro de Hacienda, Jaime García Añoveros, visitó Bilbao para entrevistarse con el Presidente del Consejo General Vasco, Carlos Garaikoetxea, que pocos meses después sería elegido Lehendakari del Gobierno Vasco.

Tras esa reunión y de común acuerdo, quedó constituida y se puso en marcha la Comisión Mixta Gobierno Central-Consejo General Vasco para negociar los Conciertos Económicos de Bizkaia y Gipuzkoa *(no entraron, por tanto, a analizar el que se encontraba vigente en Araba, desde 1976)*.

Las conversaciones quedaron paralizadas, sin acuerdo final –aunque con bastantes artículos del futuro texto ya redactados–, el 3 de marzo de 1980, seis días antes de las elecciones para la elección del primer Parlamento Vasco. Se definió un texto bastante amplio que, posteriormente, fue necesario replantearse en su totalidad, para dotarle de una visión global, más profunda y de mucho mayor contenido.

3. La negociación del Concierto Económico tras la constitución del Gobierno Vasco en 1980

La constitución del primer Gobierno Vasco, presidido por Carlos Garaikoetxea *(un gran Lehendakari que en aquellos duros años supo demostrar sus grandísimas capacidades políticas),* tuvo lugar el 29 de abril de 1980.

El Gobierno fue acogido con una mezcla de sorpresa y expectación porque se habían incorporado al mismo muchos profesionales muy cualificados, hasta formar lo que el propio Lehendakari Garaikoetxea calificó como *«un equipo excepcional»*, cuando recordaba a aquel «gobierno de novatos» en las Memorias políticas que publicó en 2002

Yo tuve el honor de ser nombrado, sin ninguna experiencia política previa, Consejero de Economía y Hacienda y, como tal, Presidente de la Comisión Negociadora del Concierto Económico, en representación del País Vasco. Ocupé el cargo de Consejero en toda la Primera Legislatura y, cuando terminó la misma,

---

[5] ALONSO OLEA, Eduardo, *El Concierto Económico. Desde la abolición foral hasta su recuperación (1839-1981)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2010.

me reincorporé a la empresa de la que había salido, para tratar de recuperar mi carrera profesional.

Fui un político con contrato temporal y ahora un ciudadano de a pie que se trata de dar una visión objetiva sobre el Concierto Económico.

Yo tenía entonces 37 años, y un conocimiento muy limitado de lo que era «Hacienda» *(lo que recordaba de la asignatura de «Hacienda Pública», en el tercer curso de la carrera de Derecho, en 1963)* y de «Economía», aunque en este campo, además de lo que había estudiado en la carrera de Económicas, al menos tenía la experiencia que me daban trece años de trabajo en distintas empresas.

Con esa escueta formación y experiencia *(que el Lehendakari Garaikoetxea, sorprendentemente, valoró positivamente, lo cual me honra y demuestra su generosidad),* me situé al frente del todopoderoso Departamento de Economía y Hacienda del recién nacido Gobierno Vasco. Para dar más emoción al asunto, ese Departamento no tenía ni plantilla, ni presupuesto, ni medio alguno *(como tampoco los tenía el Gobierno Vasco recién constituido)*.

Pocos días después de ser nombrado, y cuando todavía no se me había pasado el susto, nuestro Gobierno, a propuesta del Lehendakari, decidió retomar la negociación del Concierto, y así lo acordó con el del Estado, el 6 de mayo de 1980.

Eso no fue un capricho, sino la consecuencia de una cuidada estrategia del Lehendakari, pues me asignó la misión de recuperar el Concierto Económico para Bizkaia y Gipuzkoa antes de que terminara el año 1980, pues como el Concierto alavés seguía vigente, dado que no lo eliminó la dictadura franquista, la Comunidad Autónoma vasca nacía, en este decisivo ámbito, absolutamente desequilibrada: dos Territorios Históricos sometidos al régimen común y con una Hacienda estatal y el tercero con Concierto Económico y Hacienda Foral.

Con este mandato, con enorme ilusión y convicción, comencé yo solito *(seguía sin equipo alguno, salvo una secretaria*) la nueva etapa negociadora, el 13 de mayo de 1980, con una entrevista con el Ministro de Hacienda, Jaime García Añoveros, perteneciente al partido mayoritario de aquella época, la Unión de Centro Democrático (UCD) y que contaba con una gran experiencia política y académica. En esa reunión, en la que «David» *(sin honda)* se reunió con «Goliat», se decidió poner en marcha, de nuevo, la Comisión Negociadora.

Tras mis primeros pasos titubeantes, comencé a formar mi equipo. Busqué profesionales competentes sin preguntar sus ideas políticas *(lo cual no gustó en determinados cenáculos)*. Entre los primeros que se incorporaron al Departamento de Economía y Hacienda se encontraba un destacado profesor de Derecho Fiscal de la Universidad de Deusto, Jose Ramón López Larrinaga, que aceptó mi ofrecimiento de ocupar la posición de Viceconsejero de Administración Tribu-

taria, cargo al que se incorporó el 19 de mayo de 1980. Fue mi brazo derecho y persona clave en la negociación.

Al día siguiente, el 20 de mayo, se designó a los 12 miembros que integramos la Comisión Negociadora *(6 por parte vasca y 6 por parte del Estado)*[6].

4. Los negociadores del Concierto Económico de 1981

Quiero dejar claro que el éxito alcanzado en aquellas conversaciones no hubiera sido posible sin el gran trabajo que realizó la Comisión Negociadora Vasca y, muy en especial, alguno de sus miembros.

De acuerdo con lo que establece el Estatuto de Autonomía, en su artículo 42.2.e, para la negociación del proceso de transferencia, se creó una Comisión paritaria integrada por seis miembros, que tengo la obligación moral de recordar, por el trascendental papel que jugaron:

Tres en representación del Gobierno Vasco:

- El Consejero de Economía y Hacienda, Pedro Luis Uriarte, como Presidente.
- El Viceconsejero de Hacienda, José Ramón López Larrínaga, un coloso en materia fiscal y resistencia negociadora.
- El Diputado al Congreso, y excelente economista, Josu Elorriaga.

Y uno por cada uno de los Territorios Históricos:

- Por Bizkaia, su Diputado General, Jose María Makua, con un conocimiento profundo de la foralidad y de la fiscalidad.
- Por Gipuzkoa, un experto en financiación local, el Viceconsejero de Administración Local, Víctor Mentxakatorre.
- Y por Araba, el Senador, Juan María Ollora, un gran conocedor del Concierto, pues había participado en la negociación iniciada por el Consejo General Vasco y también en la del Estatuto de Gernika.

La Comisión Negociadora vasca estuvo apoyada en todo momento por los Diputados Generales de Gipuzkoa (Xabier Aizarna) y Araba (Emilio Guevara) y por un escueto, pero inmejorable, equipo técnico, porque entonces la Administración Vasca estaba en pañales, por emplear un término generoso. Algunos

---

[6] LÓPEZ LARRINAGA, José Ramón, «La experiencia de un negociador del Concierto Económico», en Aizega Zubillaga, Joxé Mari (coord.), *Concierto y Convenio Económico: Jornadas de estudio*, Cuadernos de Derecho Azpilcueta, nº 18, Donostia: IVAP, 2000, pp. 9-24.

de los componentes de ese equipo técnico de apoyo fueron Juan Luis Lascurain, Xabier Galárraga, Juan Antonio Lasalle y Alfonso Basagoiti, personas todas ellas de gran cualificación.

En el lado estatal, se nombró una Comisión muy poderosa, encabezada por el Ministro de Hacienda Jaime García Añoveros, quien contó con el brillante apoyo del Ministro de Administración Territorial, Rodolfo Martín Villa y de un equipo de altos cargos, muy cualificados, de la Administración Central, entre los que destacaría al Subsecretario de Hacienda, Miguel Martín (*posteriormente, Subgobernador del Banco de España y, en su última etapa profesional, Presidente de la Asociación Española de Banca-AEB*), el Director General de Tributos, Alfonso Gota, el Director General para la Coordinación de las Haciendas Territoriales Vicente Querol y el Subdirector General, Jaime Trebolle, que actuó como secretario.

Todos ellos estaban apoyados por el competente y potentísimo equipo técnico de la Administración del Estado. Como anécdota, entre sus integrantes estaba un inspector de Hacienda, con bigote, llamado José María Aznar, otro llamado Miguel Blesa *(a quien sin duda recordarán como Presidente de Caja Madrid)* y un técnico muy activo, Francisco Fernández Marugán que tuvo una destacada carrera como parlamentario por el PSOE, a partir de 1982.

5. El desarrollo de la negociación con la representación estatal

La primera reunión de la Comisión recién nombrada tuvo lugar el 18 de junio. En ella, la representación vasca pidió un replanteamiento de toda la negociación realizada en la época del Consejo General Vasco, lo cual originó una tensa situación, pues la representación estatal defendía que había que partir del texto que ya existía. Al final, se acordó partir de cero.

El 3 de julio se realizó una nueva reunión de la Comisión Negociadora y, por nuestra parte, para sorpresa de nuestros interlocutores, se entregó ya un Anteproyecto de Ley en el que se definía todo el campo tributario. Fue un paso adelante muy positivo, en el que jugó un gran papel José Ramón López Larrinaga.

Entre el 10 y el 30 de julio se celebraron cinco reuniones más de la Comisión Negociadora, en las que se llegó a un acuerdo parcial en materias secundarias y se definieron 17 puntos importantes de discrepancia. Para tratar de resolverlos me reuní con el Ministro de Hacienda el 3 de agosto.

Trabajamos todo ese mes de agosto y, tras el paréntesis veraniego, la representación vasca tuvo el acierto de dar el paso definitivo, con la presentación, el 10 de septiembre, de la parte correspondiente a la metodología de establecimiento de Cupo.

La negociación era lenta y complicada y los resultados eran escasos. Además, la situación política era muy difícil. Para complicar más aún las cosas, la presentación de una moción de confianza en el Congreso de los Diputados, el 17 de septiembre de 1980, que el Presidente Suárez pudo superar, en medio de un clima de fuerte crispación política, originó una nueva paralización en las conversaciones.

A partir de ahí, las negociaciones se tensaron mucho y fueron en algunos momentos especialmente duras y exigentes. En el otoño bordearon la ruptura, con plante incluido del Grupo Parlamentario Vasco del PNV.

La retirada del Grupo de Parlamentarios Vascos en el Congreso se produjo como consecuencia de la lentitud en la negociación del Concierto y por el tratamiento inicial que daba al mismo la naciente LOFCA-Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, luego corregido. Esa importantísima Ley Orgánica todavía en vigor, se aprobó en septiembre de 1980, por lo que, a partir de ese momento, la Comunidad Autónoma Vasca estaba sujeta a dos regímenes tributarios y financieros diferentes: el régimen común, para Bizkaia y Gipuzkoa, y el régimen foral, para Araba. Una situación insostenible.

Tras nuevos retrasos, retomamos las conversaciones en noviembre. La verdad es que no veíamos la luz en aquel largo túnel negociador.

Volvimos a sentarnos a la mesa el 4 de diciembre, con muchas horas de trabajo y pocos avances en los días siguientes. Sin embargo, la visita del Presidente Suárez a Euskadi, el 9 de diciembre, permitió desbloquear una situación negociadora muy complicada, tras su fructífero contacto con el Lehendakari Garaikoetxea. Gracias a este encuentro, por fin, entramos en la fase final de aquellas larguísimas negociaciones. Pero todavía quedaba mucha tela por cortar.

La negociación final exigió a los dos equipos 21 días de agotador trabajo, prácticamente sin descanso, entre el 4 y el 29 de diciembre, con sesiones negociadoras de 16 a 18 horas diarias (*sometidos por el Ministro de Hacienda a una estricta dieta de agua, jamón serrano y queso manchego, pues el déficit público estatal no daba para más, ya en aquella lejana época*).

Esta última etapa negociadora, requirió de 346 horas de negociación ininterrumpida, para acordar, palabra a palabra, línea a línea, artículo a artículo, el texto del Concierto[7].

---

[7] URRUTXURTU, J. C., Madrid-Euzkadi: La solución... mañana. *Deia*, 7 de diciembre de 1980, p. 1; Las negociaciones de los Conciertos Económicos continuarán el lunes. *Deia*, 12 de diciembre de 1980, p. 10; Conciertos: El cupo provisional podría acordarse el lunes o martes próximos. *Deia*, 13 de diciembre de 1980, p. X; Conciertos Económicos: Ayer continuó el debate del cupo provisional. *Deia*, 16 de diciembre de 1980, p. 1.

De hecho, el día anterior a cerrar el acuerdo, el domingo 28 de diciembre, estuvimos reunidos desde las doce del mediodía hasta las seis y media de la madrugada. Llegamos al hotel destrozados, tras dieciocho horas y media de dura negociación y a las doce en punto del lunes 29 de diciembre nos encontrábamos otra vez sentados en la mesa de negociación para, tras «solo» diez horas y media de negociación, terminar con aquella histórica tarea.

Por fin, tras muchos meses de trabajos, de avances y retrocesos, toda la negociación del Concierto se completó a las 22.30 horas del 29 de diciembre 1980[8], como he señalado más arriba.

Las conversaciones para acordar el amplio texto del Concierto duraron, por tanto, algo más de 7 meses (*ó 15 si computáramos también las del Consejo General Vasco*).

Cuando avanzada la noche del 29 de diciembre de 1980, terminamos de firmar el último de los artículos. Las firmas de los dos Presidentes figuraban en las disposiciones que he mencionado al principio y en 2 Acuerdos trascendentales:

- El primero, aprobando el texto del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco que se incorporaba al Acta firmada por los dos copresidentes.
- Y, el segundo, elevando el texto negociado a *«las instituciones competentes»* para su ulterior tramitación (*la definición de quiénes eran esas «instituciones competentes» fue objeto de negociación ulterior).*

El cierre de la negociación a solo 50 horas de la finalización del año 1980 fue providencial. A medida que avanzaba aquella larga negociación, los representantes vascos percibíamos que el panorama político se iba tensionando día a día. Por ello, era imprescindible para nosotros poder cerrar la negociación antes del 31 de diciembre. Supimos aprovechar un momento político irrepetible… y lo logramos. Con ello comenzaba una nueva era para nuestro País Vasco.

El Gobierno Vasco y el Consejo de Ministros español aprobaron el texto pactado al día siguiente, el 30 de diciembre de 1980 *(aunque el Proyecto de Ley se aprobó el 23 de enero de 1981),* y posteriormente lo hicieron las Juntas Generales de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba, por este orden, en los primeros días de 1981.

---

[8] Se ha llegado a un acuerdo sobre los conciertos económicos. *ABC*, 30 de diciembre de 1980, p. 9.

6. Una negociación con cuatro niveles diferentes

Además de las negociaciones plenarias de la Comisión Negociadora para llegar a la redacción final de cada uno de los numerosos artículos del Concierto, en las que participábamos todos los integrantes de aquella Comisión (en muchos casos apoyados por el trabajo de los equipos técnicos), la negociación de mayor transcendencia con la representación del Estado se desarrolló en otros tres niveles diferentes de trabajo de singular importancia[9]:

1º) Las negociaciones conceptuales entre los dos negociadores principales, como copresidentes de la Comisión Negociadora, el Ministro de Hacienda y yo mismo, como Consejero de Economía y Hacienda

Como es lógico, esas conversaciones, orientadas a consensuar las grandes líneas del Concierto, fueron muy intensas y extensas, porque a este tema se le prestó una gran atención política por ambos Gobiernos. Era un tema crítico a resolver en la llamada Transición.

2º) Fue necesario crear un clima de confianza personal entre las dos cabezas de la Comisión (*algo imprescindible en una negociación de esta complejidad, trascendencia y calado*), que solo se logró con diálogo, diálogo y diálogo, y muchas horas de debate.

Gracias a esa fórmula, mano a mano, paso a paso, y muchas veces a solas los Co-Presidentes en el propio despacho del Ministro, resolvimos, entre nosotros, muchos puntos conflictivos y fijamos otros que se revelaron decisivos.

Por ello, es de justicia reconocer que sin un Ministro de la gran talla profesional, visión política, sentido de Estado y positivo talante de Jaime García Añoveros (*y también de algunos de sus colaboradores de la Comisión Negociadora Estatal, entre los que destacaría a Rodolfo Martín Villa*), hubiera sido muchísimo más difícil aún alcanzar un acuerdo satisfactorio.

3º) En un plano más elevado, el institucional, y fuera de la mesa de negociación, fue también decisiva la visión política, muy inteligente, la exigencia y el permanente aliento del entonces Lehendakari Garaikotxea que siguió, día a día, nuestra negociación, y contactó con el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, y con las máximas instancias del Estado, para vencer las últimas reticencias y resistencias políticas.

Carlos Garaikoetxea se entrevistó también con el rey Juan Carlos, el 2 de octubre de 1980. El Jefe del Estado, según el Lehendakari, le manifestó su es-

[9] Hoy, entrevista Uriarte - García Añoveros sobre Conciertos Económicos. *Deia*, 20 de noviembre de 1980, p. 8.

pecial interés en visitar por primera vez el País Vasco, de lo cual el Lehendakari le disuadió, indicándole cortésmente: *«Mientras no se restaure el Concierto Económico suprimido en Bizkaia y Gipuzkoa por un Decreto de guerra y no estén los txapelgorris –policías vascos– a su llegada, aquello no podrá ser una fiesta»*.

7. El acto formal de la firma del acta del concierto

Tras la aprobación del pacto logrado por los dos Gobiernos, el Ministro de Hacienda organizó un multitudinario acto formal de firma el viernes 9 enero de 1981, a las siete y cuarto de la tarde, al que, además de los negociadores y los que habían participado en las negociaciones, se invitó a representantes de distintos partidos políticos *(PNV, UCD, Alianza Popular, PSOE),* medios de comunicación, etc. La asistencia rondó las 100 personas[10].

El Ministro de Hacienda, demostrando una vez más su sensibilidad, preparó un libro precioso, en cinco ejemplares *(uno para el Gobierno español, otro para el Gobierno Vasco y tres para las tres Diputaciones Forales Vascas)*, con fecha 29 de diciembre de 1980 y textura de pergamino.

Firmamos la página final del Acta los doce negociadores y el Secretario, y además, el Ministro de Hacienda y yo mismo firmamos, una a una, las 54 páginas de aquél Acta, en los cinco ejemplares del trascendental documento. Las 270 firmas que estampamos merecieron, ciertamente, la pena.

8. La negociación de la tramitación legislativa del concierto económico, en un contexto muy difícil

Pero, aunque el pacto había sido alcanzado y rubricado, la negociación no había terminado.

Tras la celebración de lo alcanzado, continuó el trabajo de los dos copresidentes de la Comisión Negociadora, porque nos tuvimos que enfrentar con algo nuevo, y muy delicado políticamente, para lo que no existían precedentes: todo el proceso de tramitación legislativa del Concierto, hasta su aprobación definitiva por las Cortes Generales.

Este era un hecho trascendental pues, hasta entonces, todos los Conciertos que se habían acordado entre el Estado y las Instituciones Forales, desde hacía más de un siglo, habían sido aprobados por un simple Decreto del Gobierno español.

---

[10] URRUTXURTU, Carlos, Firmados los Conciertos. *Deia*, 10 de enero de 1980, p. 15.

El Concierto de 1981 tuvo, por lo tanto, un rango normativo más elevado que los siete anteriores, lo cual le dotaba de una fortaleza legal mucho mayor que la de aquellos.

El proceso legislativo se vio acompañado de una serie de hechos de gran trascendencia histórica, que no siempre fueron positivos para la tramitación del Concierto. Entre ellos destacan los cinco siguientes, en aquellos turbulentos tiempos:

- El anuncio de la dimisión del Presidente Suárez, el 29 de enero de 1981[11].
- La primera visita de los Reyes al País Vasco, el 3 de febrero[12].
- El intento de golpe de Estado del 23 de febrero[13] que puso de rodillas a la naciente democracia española y que de haber triunfado hubiera situado a los integrantes de las instituciones vascas y, por supuesto, a los negociadores del Concierto Económico, en una dificilísima situación personal, al mismo tiempo que hubiera impedido la aprobación del Concierto.
- La formación de un nuevo gobierno español el 25 de febrero de 1981[14], presidido por el hasta entonces Vicepresidente Leopoldo Calvo Sotelo, que no había participado en la negociación del Concierto Económico.
- El inicio inmediato de los movimientos para aprobar un Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) que se sustanció, como pacto de caballeros, entre el Gobierno de Calvo Sotelo y el Partido Socialista Obrero Español, para tratar de cortar lo que entonces se denominaba como «desmadre autonómico».

En este complejo y tenso escenario político, la andadura del Concierto Económico en las Cortes Generales duró, nada menos que 76 días que comenzaron a correr el 25 de febrero de 1981, cuando entró en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley, para su tramitación por procedimiento de urgencia[15].

El 9 de abril, el Proyecto de Ley fue aprobado por el Congreso de los Diputados, en una sesión plenaria[16].

---

[11] Cincuenta y cinco meses presidente del gobierno. *ABC*, 30 de enero de 1981, pp. 6-11.

[12] *El País*, 4 de febrero de 1981, p. 9-10. ANGULO, Javier y ETXARRI, Tonia, El Gobierno de Euskadi dio la bienvenida a los Reyes de España en Vitoria.

[13] Asalto armado al Congreso. *ABC*, 24 de febrero de 1981, pp. 5-22.

[14] Calvo Sotelo, Presidente por 186 votos. *ABC*, 26 de febrero de 1981, pp. 1, 7, 20.

[15] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *El Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco. El debate en las Cortes Generales*, Madrid: Secretaría General Técnica, 1983.

[16] EFE, Aprobados los conciertos económicos con el País Vasco. *La Vanguardia*, 10 de abril de 1981, p. 8; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: Sesión Plenaria nº 159, de 9 de abril de 1981.

Fue muy llamativo y revelador el hecho de que hubo una gran cantidad de Diputados que no asistieron al Pleno en el que debía aprobarse el Concierto *(un total de 97, de los cuales 60 pertenecían a UCD)*, lo cual demuestra las enormes dificultades que tuvo que superar su aprobación como Ley.

Del conjunto de 253 Diputados asistentes, votaron a favor de la aprobación del Concierto 231 (el 91,3%), 6 lo hicieron en contra, 15 se abstuvieron y hubo un voto nulo.

El 28 de abril de 1981 el Concierto fue aprobado por el Senado, por asentimiento[17].

Finalmente, la Ley 12/1981, de 13 de mayo, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el 28 de mayo y entró en vigor el 1 de junio de 1981[18].

Habían pasado 1 año y 18 días desde mi primera entrevista con el Ministro de Hacienda.

9. La clave del éxito negociador

Aquella negociación, ahora puedo decirlo sin rubor, se planteó impecablemente, por parte de la representación vasca, en el plano estratégico y táctico, pues siempre supimos:

- Lo que queríamos lograr: un nuevo Concierto, mejor que el vigente alavés.
- El camino para conseguirlo: no levantarse de la mesa hasta cerrar la negociación, costara el esfuerzo que costara.
- La fecha tope para cerrar las conversaciones: el 31 de diciembre de 1980.

Por tanto, hubo sentido de anticipación, una enorme fortaleza de ánimo y también una gran convicción en lo que se estaba defendiendo.

Y también un notable conocimiento conceptual, y técnico, de las materias que se estaban negociando, tanto las fiscales, tributarias y locales, como sobre todo las relacionadas con el Cupo que, como he señalado, tuvimos que concebir absolutamente *«ex-novo»*.

Pero, además, si no hubiera existido una fortísima motivación emocional, la conciencia de que aquello que negociábamos era crítico para el futuro de Eus-

---

[17] En el Pleno del Senado aprobado el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *ABC*, 29 de abril de 1981, p. 6.

[18] Diario de Sesiones del Senado: Sesión Plenaria nº 101, de 28 de abril de 1981.

kadi, hubiera sido imposible aguantar, incluso físicamente, una negociación tan dura, y sobre todo hubiera sido impensable haber logrado llegar tan lejos como se llegó.

Como Presidente de la Comisión Negociadora Vasca me sentí siempre enormemente respaldado por los míos y respetado por los del otro lado de la mesa y por los partidos políticos entonces representados en el Parlamento Vasco: PNV+PSE+EE+UCD+AP. A unos y a otros, debo mi agradecimiento y mi admiración.

Aunque a mí me tocó el papel de protagonista principal, el Concierto Económico vasco de 1981 fue una obra de todos y como tal debe ser recordado y celebrado.

II. LAS CLAVES CONCEPTUALES DEL CONCIERTO DE 1981

1. Naturaleza del Concierto de 1981: un pacto decisivo

Una vez terminada, en líneas generales, la explicación de la negociación, quiero explicar las cuestiones claves de lo acordado.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, en su artículo 41, establece que «*las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional del Concierto Económico o Convenios*».

Asumiendo esta imprescindible referencia estatutaria, quiero dejar una primera idea muy clara: El Concierto Económico no es una simple ley «fiscal» *(como la que regula el impuesto de sociedades o el impuesto de la renta de las personas físicas que tantos sudores fríos produce hacia mediados de cada año)*.

El Concierto es una institución singular y, por tanto, mucho más importante. Es el elemento diferenciador decisivo de la autonomía vasca y la «clave de bóveda» sobre la que se asienta la misma.

Estamos, por tanto, ante una institución trascendental, que posibilita clarificar y definir con precisión las capacidades tributarias y financieras del País Vasco, en una relación bilateral y pactada, con el Estado español.

Además, por encima de su consideración tributaria y financiera, el Concierto debe visualizarse como un pacto entre el Estado y el País Vasco que se ha mantenido a lo largo de 136 años[19].

---

[19] URIARTE SANTAMARINA, Pedro Luis, El Concierto Económico de 1981: un Pacto y un acto de Fe (I). DEIA, EKOBERRI. FORO DE ECONOMÍA, 19 de abril de 2011.

Como lo sustancial, por encima de lo formal, es esa idea de «pacto» entre el Estado y el País Vasco, es por lo que, tras la firma del Concierto, los dos Presidentes tuvimos que enfrentarnos a una nueva y compleja negociación, en esta ocasión relacionada con la delicada y sensible cuestión, política y jurídica, de la tramitación en las Cortes Generales de un pacto de esta naturaleza.

Por mi parte se defendió, con absoluta firmeza, apoyado por el Grupo Parlamentario Vasco, la necesidad de que el Concierto aprobado por la Comisión Negociadora, dado que se trataba de un Pacto, no pudiera ser objeto de enmiendas por parte de las Cortes Generales *(Congreso de los Diputados y Senado)* en su tramitación en las mismas, sino que solo pudiera ser aceptado o rechazado, en bloque, mediante un procedimiento de lectura única.

Tras nuevas duras negociaciones, este punto, que era clave para nosotros, resultó aprobado.

Tras ello se pudo decir que la autonomía del País Vasco había despegado y se había creado la plataforma sobre la que construir su desarrollo posterior.

2. El Concierto de 1981 fue también un acto de fe

Además de un pacto, el Concierto terminado de negociar el 29 de diciembre de 1980, fue un «acto de fe» en el futuro de Euskadi *(recordando lo que decía el Catecismo: «Fe es creer en lo que no se ve»)*.

Ese valiente acto de fe fue realizado, con plena convicción, en un momento muy negro en la historia de Euskadi, por las circunstancias dramáticas en las que se encontraba la Comunidad Autónoma Vasca, cuando accedió a su autogobierno.

En aquel año de 1980 nuestro hoy muy próspero País Vasco *(la Comunidad Autónoma que ahora acredita el mayor PIB per cápita, el mayor nivel educativo, el menor fracaso escolar y el menor paro)* estaba en situación crítica:

- Sufría una crisis durísima que se tradujo en una terrible caída del PIB. Como consecuencia, sectores enteros estaban ya inmersos en una profunda crisis y las grandes empresas privadas desaparecían una tras otra. Como señaló el nuevo Lehendakari en su Discurso de Investidura, el 9 de abril de 1980, «*La economía del País Vasco está mal, francamente mal, en situación de emergencia. Ha alcanzado una especial gravedad que requerirá soluciones excepcionales*».

- El paro superaba el 20% *(y en la margen izquierda de la ría del Nervión, el 40%)* y se mantuvo en niveles superiores al 20% hasta 1995. Solo dos

Comunidades Autónomas, Andalucía y Extremadura, tenían en aquellos años unas tasas de paro superiores a las de Euskadi.

- Vivíamos en una situación pre-revolucionaria. *(A las muy pocas semanas de constituirse el Gobierno Vasco, el 26 de junio de 1980, un grupo de obreros en huelga de la empresa Nervacero, entró en la sede de la Diputación Foral de Bizkaia, donde se estaba celebrando una sesión plenaria del Parlamento Vasco y secuestró –o, si se quiere una expresión más liviana, retuvo– a todos los parlamentarios y miembros del Gobierno Vasco. Tras muchas horas de secuestro, los ocupantes se fueron, y nos dejaron libres, a altas horas de la madrugada).*
- Y las distintas ramas de ETA y su contraparte cripto-fascista rivalizaban en actividad y crueldad (*aquel año, de hecho, se estableció el triste record de los asesinatos de la organización terrorista, alcanzando la cifra de 92, y los atentados fueron más de 300. Salíamos a más de un atentado o asesinato por día).*

  Simplemente como triste referencia, en los 30 días que siguieron al nombramiento del Gobierno vasco se produjeron numerosas muertes violentas: el 28 de abril *(2 asesinatos)*, 6 de mayo *(2 asesinatos),* 9 de mayo *(un asesinato y un tiro en la rodilla),* 12 de mayo *(1 asesinato),* 15 de mayo *(3 asesinatos),* 16 de mayo *(3 asesinatos y 1 herido)* y 21 de mayo *(un secuestro y un tiro en la rodilla)*. La situación era catastrófica.

Pero quiero dejar claro que el Concierto no fue una apuesta del todo o nada. Porque el acto de fe que profesamos se basó en el total convencimiento en las capacidades que tenía aquella Euskadi destrozada para salir adelante y, por ello, de asumir el grave riesgo que suponía la metodología de Cupo que propusimos y aceptó el Estado.

Y creo que, con la referencia actual, nadie podrá discutir que acertamos plenamente con el diagnóstico y, posteriormente, con la negociación, con el instrumento y con el posterior camino.

3. La gran transcendencia del Concierto Económico

Como he apuntado al inicio, el Concierto, sin duda, es la piedra angular de la autonomía del País Vasco, y la que diferencia a nuestra Comunidad Autónoma, con mayor claridad, de todas las demás *(junto con Navarra, que cuenta también con un régimen similar).*

Sin el Concierto Económico que se negoció en 1980 *(no «cualquier» Concierto, sino «éste» Concierto)* la autonomía vasca sería cualitativamente distinta y, presumiblemente, tendría un alcance muy inferior al que hoy ha logrado, no

solo en campos económicos, sino en otros estrictamente sociales: sin Concierto Euskadi no contaría con una Sanidad puntera, ni con un sistema de servicios sociales tan extenso y dotado, ni con un importantísimo sistema de pensiones privado (las EPSV's que se crearon por el Parlamento Vasco a propuesta de mi Departamento y del de Sanidad, en 1983).

Pero, además de su dimensión económica, tributaria, financiera y social, el Concierto Económico tiene un gran valor político. Aunque no deseo entrar en el terreno de las consideraciones políticas, pues no me corresponden, sin embargo creo que es necesario resaltar que la recuperación del Concierto para Bizkaia y Gipuzkoa y la actualización del de Araba, aportó cuatro hechos decisivos en aquellos turbulentos años:

1º) Permitió que el Estatuto de Autonomía fuera políticamente acordado y posteriormente ratificado por referéndum. El Concierto fue una *«condictio sine qua non» (sin Concierto, no se hubiera aceptado el Estatuto).*

2º) Decantó el panorama político, diferenciando a los partidos que aceptaron el Estatuto y el Concierto de los que lo rechazaban *(la rama política de ETA militar y partidos de extrema izquierda y extrema derecha, sin representación parlamentaria).*

3º) Supuso un factor de estabilidad, pues permitió identificar «autonomía» con «bienestar», en los años siguientes.

El Concierto recuperado permitió que los habitantes de Euskadi, independientemente de sus preferencias políticas, apreciaran con claridad qué la «autonomía» que habían votado mayoritariamente en referéndum era algo más que un bonito vocablo de singular valor político.

Pero quiero dejar claro, sin embargo, que sería pueril, e injusto, valorar el Concierto Económico como una vulgar cuestión de más o menos dinero. Por supuesto que no. Siendo ésa una cuestión importante, pues los recursos son fundamentales para el desarrollo de la acción pública –y las negativas consecuencias de la falta de recursos las estamos viendo, día a día, en esta época de dura crisis-, hay aspectos más trascendentes.

Por ejemplo, el hecho de que aquel Concierto tenía una concepción absolutamente innovadora que lo diferenciaba, profundamente, de todos los anteriores y de otros modelos existentes en países federales.

4º) Evitó un grave problema a España, al estabilizar la situación política vasca que sin Concierto hubiera sido explosiva *(entonces y ahora).*

Por ello, es entendible, desde esa perspectiva, la oposición que ha sufrido el Concierto durante muchos años, o la minimización de su importancia, por los

defensores del *«cuanto peor, mejor»*. Y, en cambio, es incomprensible, salvo por falta de visión o prejuicios ideológicos, la oposición al Concierto de personas, políticos, instituciones y medios de comunicación que dicen amar a España.

4. Los cinco pilares de un Concierto Económico de nueva planta

Como acabo de apuntar, el Concierto Económico supuso un planteamiento que me atrevería a calificar de «revolucionario», que se fundamenta en cinco pilares que no tienen precedente, en conjunto, en ninguna otra legislación conocida, en ningún país del mundo (y que años después se incorporarían al Convenio Económico acordado entre Navarra y el Estado, el 26 de diciembre de 1990).

1º) El hecho de que el Concierto Económico es un Derecho Histórico que es «reconocido» y «amparado» por la Constitución Española, en su Disposición Adicional Primera.

Por lo tanto, esta institución preconstitucional no es algo «concedido», como ocurre con el régimen de las 15 Comunidades Autónomas que se rigen por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), aprobada en septiembre de 1980.

2º) El hecho trascendental de que con el Concierto se establece una relación bilateral, vía pacto, entre un Estado y uno de los territorios que lo integran, mientras que la relación del Estado español con las 15 Comunidades Autónomas de régimen común es multilateral.

3º) El reconocimiento y aceptación de un amplio texto normativo, que abarca la totalidad del sistema impositivo estatal, que se «concierta» con la Comunidad Autónoma del País Vasco, para que ésta pueda desarrollar una política tributaria propia.

En base al Estatuto de Gernika *(artículo 41.2.a)* y al artículo 2 del Concierto de 1981, «*Las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular dentro de su territorio el régimen tributario*».

Por tanto, y ésta es, de nuevo, una singularidad, las competencias tributarias no las ostenta la Comunidad Autónoma *(el Parlamento Vasco)* ni las gestiona el Gobierno Vasco, sino que el Concierto actual mantiene la tradición foral de que esas competencias de «*mantener, establecer y regular el régimen tributario*» las ostenten las «*instituciones competentes de los Territorios Históricos*», es decir sus Juntas Generales y las gestionen las tres Haciendas Forales de las Diputaciones de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

Un planteamiento de reconocimiento de todas las competencias tributarias, en un territorio que no constituye un Estado independiente, y que ni siquiera tiene el «*status*» formal de Estado Federal *(o Comunidad Autónoma, en terminología constitucional española),* representa una absoluta novedad entre los modelos de federalismo fiscal.

El hecho de que se produzca una sustitución formal de la Hacienda estatal en territorio vasco por tres Haciendas Forales, diferencia claramente al Concierto Económico de los modelos clásicos de federalismo fiscal que lo que persiguen es:

- Repartir porcentualmente la recaudación obtenida en un territorio *(aproximación del sistema español actual)*
- O crear figuras impositivas superpuestas *(como ocurre en el modelo de federalismo fiscal americano)*
- O repartir la recaudación de figuras tributarias *(como ocurre en el modelo que aplica Alemania)*.

4º) El cuarto pilar en que se fundamenta el Concierto Económico, es el establecimiento de un sistema totalmente novedoso de contribución (el denominado «Cupo») al sostenimiento de las cargas generales del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma (*es decir, a las competencias no transferidas a la Comunidad Autónoma*).

El Concierto, por tanto, establece que son las Haciendas Forales de los tres Territorios Históricos las que asumen la responsabilidad de recaudar todos los impuestos concertados, en Territorio Vasco, una tarea de muy poca rentabilidad política y que comporta un evidente riesgo, asociado al ciclo económico.

Con esos recursos *(y con otros de carácter presupuestario)* satisfacen y financian cuatro grandes conceptos:

a) Los servicios que presta, con mayor o menor intensidad, el Estado a la Comunidad Autónoma, por funciones y servicios que no han sido transferidos a la misma.

   Por primera vez en la historia, ese pago llamado «Cupo» es global (único) de la Comunidad Autónoma.

   En la medida que desde el País Vasco se paga al Estado por las competencias que desarrolla en lugar del País Vasco, en cierto modo convierte a las instituciones de la Comunidad Autónoma *(aunque no ocurra esto formalmente),* en «arrendadores del Estado», de esos servicios prestados por el mismo.

b) Las llamadas «Aportaciones», para pagar las competencias que desarrolla el Gobierno Vasco.

c) La financiación de los entes locales del País Vasco *(esta competencia solo está reconocida al País Vasco y a Navarra, gracias al Concierto Económico)*.

d) El resto de sus propios servicios y funciones.

En estos tres últimos capítulos se asume el riesgo del Concierto Económico.

5º) Y el quinto pilar es que, desde una perspectiva política, este modelo tiene una gran trascendencia, pues así como las Comunidades Autónomas de régimen común operan en un modelo crecientemente «cuasi federal» *(sin reconocimiento de soberanía tributaria y con limitada responsabilidad fiscal)* las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra operan en un modelo «cuasi-confederal», con reconocimiento pactado de soberanía en el ámbito tributario y plena responsabilidad fiscal.

Estos cinco novedosos pilares son los que conforman el innovador modelo de Concierto que supimos negociar y que ni el tiempo transcurrido, ni los muchos y complejos acontecimientos vividos desde 1980, ni las nuevas figuras tributarias han conseguido alterar, porque esos mismos cinco pilares se mantienen en el Concierto del 2002 y estoy seguro de que seguirán en el futuro.

Hay que destacar que una parte fundamental de las novedosas aportaciones que contiene el Concierto fue enteramente debida al trabajo desarrollado por la Comisión Negociadora Vasca.

Para mí, como Presidente de la misma, lograr definir esa nueva concepción ha sido, desde entonces, un motivo de enorme satisfacción, no solo personal, sino sobre todo profesional.

Gracias a que esa nueva concepción se supo negociar y plasmar en un texto legal, el Concierto fue, es y será la piedra angular diferencial de nuestra Autonomía[20].

III. LOS ESCOLLOS MÁS DIFÍCILES DE LA NEGOCIACIÓN

1. Los veinte escollos más difíciles de una negociación muy compleja

Además de tener que superar un entorno político, económico y social sumamente tensionado, en Euskadi y en España, las dificultades más serias para

[20] PORRES AZKONA, Juan, *Política y derecho. Los derechos históricos vascos*. Oñati: IVAP. 1992.

alcanzar acuerdos se centraron en **cuatro áreas muy sensibles**: la política, la hacendística o tributaria, la de aportación al Estado y la legislativa[21].

Dentro de esas cuatro grandes áreas hubo que superar veinte cuestiones muy difíciles. Fueron las siguientes:

1.1. Siete escollos políticos

1º. Que se asumiera por el Estado que **el Concierto no era un privilegio**, lo cual en el plano formal se consiguió ya por la inclusión de la referencia al «*sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios*» en el artículo 41 del Estatuto de Gernika, pero fue necesario plasmarlo en un largo y muy complejo texto articulado, eliminar reticencias y hacerlo operativo.

2º. Asumir las peticiones de las fuerzas políticas estatales (muy en especial, del PSOE que entonces no estaba en el Gobierno) para que los vascos fuéramos **solidarios** con el resto del Estado.

Por convicción, aceptamos sin resistencia alguna que el respeto a la solidaridad fuera el primero de los Principios del Concierto y que, como plasmación del mismo, la Comunidad Autónoma Vasca debía aportar al Fondo de Compensación Interterritorial, porque era de justicia.

3º. Confirmar que las instituciones competentes de los Territorios Históricos no **concederían ninguna amnistía fiscal**, lo cual, finalmente, fue incorporado como una fórmula de armonización.

(Por cierto, no pienses que los vascos tienen esa querencia, sino más bien la tiene el Estado, porque, ya en 1984 concedió una, siendo Ministro de Hacienda Miguel Boyer y en 1991 otra, en este caso propuesta por Carlos Solchaga. En la misma línea, si sigues la actualidad, habrás visto que el Estado concedió una amnistía de este tipo en 2012, con resultados, por cierto, no muy brillantes, pues solo se recaudaron 1.196 millones de euros y esta política no fue seguida por las Haciendas Forales vascas).

4º. Convencer a los interlocutores del Estado –muy especialmente, por mi parte al Ministro de Hacienda– y a otras instancias, de que no íbamos a utilizar el Concierto para crear un «paraíso fiscal» en Euskadi.

---

[21] URIARTE SANTAMARINA, Pedro Luis, «Un pacto para construir un País», Jornadas 25 aniversario del Concierto Económico. 2005. *Idem*, El Concierto Económico de 1981: Superó escollos muy difíciles (II). *Deia*, EKOBERRI. FORO DE ECONOMÍA, 20 de abril de 2011.

Por ello, garantizamos que en la Comunidad Autónoma Vasca la «presión fiscal efectiva global» –definición que negocié personalmente con el Ministro de Hacienda– siempre sería, como mínimo, la media del Estado.

5º. Dentro de ese marco de «presión fiscal efectiva global», logramos que se aceptara que los Territorios Históricos contasen con la mayor autonomía normativa posible, para regular libremente sus tributos.

Tras arduas negociaciones, se alcanzó un acuerdo equilibrado que iba mucho más allá de lo que disponía el entonces vigente Concierto alavés, lo cual, mereció un rotundo rechazo por el portavoz del Grupo Parlamentario Socialistas Vascos, Carlos Solchaga.

En los tributos que podían afectar a los precios, por ejemplo en el IGTE –antecesor del actual IVA– no se reconocía autonomía sustantiva alguna, porque podía generar diferencias de precio con el Territorio Común. Sin embargo, en el **impuesto de sociedades se atribuyó a los Territorios Históricos plena autonomía reguladora** en lo que se consideraban como «sociedades vascas».

6º. Aceptar por ambas partes que los conflictos que se suscitaran entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre éstas y otras Comunidades Autónomas en cuestiones relacionadas con los puntos de conexión del impuesto de sociedades y el IVA –en definitiva, en el reparto de un impuesto que correspondiera a dos administraciones tributarias– fueran solventadas por una **Junta Arbitral**, en lugar de llevarse a los tribunales de justicia.

7º. Que, aun defendiendo que el régimen de Concierto tenía carácter indefinido, se aceptó por la representación vasca, por coherencia con el contenido de la Disposición Transitoria Octava del Estatuto de Gernika, que **la vigencia de aquel Concierto debía ser idéntica a la del alavés de 1976**, es decir, que alcanzaba hasta el año 2001.

Por esa razón, a principios de 2002 y siendo Lehendakari Juan José Ibarretxe, se alcanzó un nuevo acuerdo con el Gobierno español, por el cual **se reconoció la vigencia indefinida del régimen de Concierto**.

1.2. Seis escollos hacendísticos / tributarios

1º. Precisar con sumo cuidado **qué significaban algunos conceptos que, por su imprecisión, podían empobrecer el alcance del Concierto,** y que además se usaban por ciertos políticos y medios de comunicación como **«arma arrojadiza»** para atacar, y recortar, su contenido. Eran, entre otros, el de «coordinación con el Estado» y el de «armonización fiscal».

2º. Concretar cómo se distribuían entre el Estado y las Haciendas Forales los impuestos que se devengaban y recaudaban en territorio común y foral.

Se estableció para ello una compleja serie de **«puntos de conexión»** y el modelo de **«cifra relativa de negocios»**, el cual no voy a desarrollar, para no entrar en cuestiones técnicas, pero en virtud del cual se repartía entre la Administración estatal y las Haciendas Forales la recaudación obtenida de los contribuyentes personas jurídicas que operaban en territorio común y foral.

3º. Pactar las competencias que iban a desarrollar las instituciones de los Territorios Históricos en relación con la normativa del **impuesto de sucesiones y donaciones**, un tema menor desde un punto de vista recaudatorio pero políticamente muy sensible, en el que la representación del Estado se cerró en banda y no quería reconocer capacidad alguna a los Territorios Históricos, salvo la simple gestión, porque no deseaban, en expresión textual que «*el País Vasco se convirtiera en un cementerio de elefantes*».

Este delicado tema lo negocié personalmente con el Ministro de Hacienda, quien al final aceptó la capacidad normativa plena para los residentes en el País Vasco durante más de 10 años.

El «cementerio de elefantes» quedó así cerrado y la supresión de este impuesto se ha extendido, décadas después, a otras Comunidades Autónomas, aunque ahora ha sido recuperado por las Haciendas Forales *(una verdadera pena)* y ha entrado en vigor en 2014.

4º. Aceptar la propuesta estatal de que el Concierto «**atendiera**» a la estructura general impositiva del Estado, cuestión técnicamente compleja que se solventó satisfactoriamente.

5º. Se asumió también que las Haciendas vascas no podrían establecer privilegios fiscales ni conceder subvenciones que supusieran devolución de tributos. Lo hicimos por dos razones: evitar que con ello se atacara al Concierto y, sobre todo, porque en las circunstancias en las que se encontraba Euskadi ésas eran las últimas de las intenciones que podrían caber en la cabeza de unas Haciendas Forales que lo que necesitaban, imperativamente, era recaudar.

6º. Finalmente, quisimos salir al paso de las acusaciones que se podían hacer al Concierto de querer utilizarlo para romper eso que se denomina como «unidad de mercado» –concepto etéreo que algunos identifican más bien con el de «centralización de mercado»–. Nos pareció que en una Europa que avanzaba firmemente en esa dirección, era un error intentar poner puertas al campo que además no se necesitaban, ni eran positivas para la economía vasca.

1.3. Seis escollos sobre la aportación de la Comunidad Autónoma Vasca al Estado

1º. **Definir un sistema de Cupo de concepción totalmente original**, apoyándonos en el decisivo principio establecido en el artículo 41.2.d del Estatuto de Gernika: «*La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un Cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma*».

2º. Lograr que **la metodología de Cupo se incorporase al propio Concierto.** A esto se resistió mucho la representación del Estado que consideraba que el texto del Concierto solo debía contener la normativa propiamente tributaria, dado que el artículo 41 del Estatuto de Autonomía indicaba que eran *«las relaciones de orden tributario»* entre el Estado y el País Vasco las que quedaban reguladas por el Concierto Económico.

Pues bien, desde el punto de vista práctico y económico, **el logro de este acuerdo fue decisivo**, porque si se hubiera dejado la negociación de la Ley de Cupo para más adelante, hubiera sido imposible pactar una del calado de la que se acordó en 1980, teniendo en cuenta los acontecimientos que siguieron y el tono de alguna de las intervenciones en el trámite de aprobación de la Ley de Concierto en el Congreso de los Diputados.

3º. Precisar el **alcance del concepto de «cargas generales del Estado»,** una cuestión clara antes de iniciarse la transferencia de competencias a Euskadi, porque el cien por cien de los gastos incluidos en el Presupuesto del Estado tenían esa consideración, pero que dejaba de serlo cuando se realizaran las primeras transferencias en cumplimiento del Estatuto de Gernika.

Para entender mejor la dificultad del concepto, una vez realizadas las transferencias de *«Agricultura y Ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía»,* competencia exclusiva vasca, de acuerdo con el artículo 10.9 del Estatuto de Gernika, ¿a qué partidas presupuestarias del Estado se refería la «Agricultura y Ganadería» y a cuáles «la ordenación general de la economía»?

Esta era una cuestión imposible de solventar en 1980, cuando prácticamente no se había iniciado el proceso de transferencias (de hecho, algunas de las más significativas coincidieron en el tiempo con el acuerdo final al que llegamos el 29 de diciembre de 1980).

Por ello, al final se llegó a un acuerdo, incorporando la Disposición Transitoria Séptima del Concierto, que decía así:

> «Uno. La Comunidad Autónoma del País Vasco contribuirá durante el ejercicio de mil novecientos ochenta y uno al sostenimiento de las cargas del Estado no asumidas por la misma, que se calculan en un millón ochocientos cincuenta y nueve mil once millones de pesetas».

En el debate del Proyecto de Ley, en el Congreso de los Diputados, en abril de 1981 ésta fue una de las cuestiones más discutidas.

4º. Una vez fijada esa cifra, había que precisar el **porcentaje de contribución de la Comunidad Autónoma** al sostenimiento de las «cargas generales del Estado» no asumidas por la Comunidad Autónoma, es decir, el costo de las competencias del Estado que iba a dejar de pagar la Comunidad Autónoma, una vez transferidas.

Tras meses de negociaciones técnicas, lo cerramos, mano a mano, el Ministro de Hacienda y yo, en los últimos días de la negociación.

Este porcentaje de contribución del **6,24%,** que todavía subsiste, fue establecido tomando como **referencia el peso del PIB vasco, a coste de los factores, sobre el PIB total estatal**, modulado por la situación de profunda crisis económica que padecía Euskadi que se estaba traduciendo en un desplome muy intenso de su PIB y condicionado por el pobre conocimiento estadístico de la realidad económica territorial del Estado, en 1980.

Éste es uno de los elementos nucleares del Concierto de 1981, y como resultado de la aplicación de ese porcentaje a las cargas generales del Estado, antes indicadas, resultó un Cupo Bruto provisional para 1981 de 116.979 millones[2] de pesetas. Al dividir esta cantidad entre la de cargas generales del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma, el porcentaje resultante es algo mayor (un 6,29%).

5º. Se propuso por mi parte, y fue aceptado por la representación del Estado, la **Disposición Adicional Cuarta sobre la financiación conjunta de inversiones a realizar en el País Vasco**, referida a aquellas que «*por su cuantía, valor estratégico, interés general, incidencia en territorios distintos del de la Comunidad Autónoma Vasca, o por otras circunstancias especiales, hagan recomendable este tipo de financiación*».

Esta Disposición Adicional ha sido muy importante para Euskadi, décadas después de ser establecida, pues **está permitiendo la financiación actual de las obras de la «Y vasca» –Tren de Alta Velocidad**, que unirá las 3 capitales vascas en pocos años–.

6º. Un tema, en apariencia menor, que ha sido de gran trascendencia ante las sucesivas negociaciones quinquenales de la Ley de Cupo: **resolver**

el vacío legal que podía surgir si al final de uno de los períodos quinquenales no se contaba con una nueva Ley de Cupo aprobada por las Cortes Generales.

En una negociación personal con el Ministro, conseguí introducir la **Disposición Transitoria Quinta** que reconocía la **renovación automática del Cupo anual**, en los casos de que no hubiera acuerdo firmado con el Estado, al vencimiento del correspondiente Cupo quinquenal –como ha ocurrido ahora, tras terminar la vigencia de la Ley Quinquenal de Cupo 2007-2011–.

Esto representó una garantía de que la autonomía vasca, una vez que asumiera la recaudación de los impuestos en su territorio, no quedaría paralizada, en el futuro, por falta de recursos, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo con el Estado en la nueva negociación quinquenal del Cupo.

De hecho, gracias a esta Disposición Transitoria se pudieron solventar las fuertes discrepancias en la liquidación del Cupo que comenzaron a surgir sobre todo a partir de 1982, cuando el PSOE ganó las elecciones y constituyó un nuevo Gobierno, con Miguel Boyer como Ministro de Hacienda.

1.4. Un escollo legislativo

Finalmente, se consiguió sacar adelante un tema político clave en ese primer Concierto y para el futuro: que el texto pactado **se incorporase, textualmente y sin modificación alguna**, como anexo a un **Proyecto de Ley, de artículo único**, que debía ser tramitado en las Cortes Generales, **sin posibilidad de enmienda.**

La Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que **se aprobó** el Concierto Económico en la Comunidad Autónoma del País Vasco, será posiblemente **la más corta que se conoce**, y decía así:

> «Se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, a que se refiere el artículo 41 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco».

No se pudo lograr más, con menos palabras. Sin embargo aquel Proyecto de Ley iba acompañado de una voluminosa Memoria, preparada por el Ministerio de Hacienda, para explicar a los parlamentarios españoles, con todo detalle, los antecedentes y contenido de un Proyecto de Ley sobre una institución que, 103 años después de su aparición, fue sometida por primera vez a la aprobación del Poder Legislativo.

IV. LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL CUPO

1. El cálculo de la cantidad a pagar al Estado: el Cupo

Como he señalado, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene la obligación de contribuir con un determinado porcentaje *(el 6,24% establecido en la negociación, cerrada el 29 de diciembre de 1980, y que hoy todavía se mantiene)* al sostenimiento de todas las cargas generales del Estado.

Se engloban en lo que se denominan «cargas generales del Estado», dos categorías diferentes de competencias ostentadas por la Administración Central:

- Aquellas competencias exclusivas del Estado, que nunca serán transferidas *(Defensa, Asuntos Exteriores, Cortes Generales, Casa del Rey, Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional, etc.)*.
- Aquellas competencias que, aun estando reconocidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con lo que dispone su Estatuto de Autonomía, no han sido formalmente transferidas a la misma.

Es muy importante destacar que tienen también consideración de «cargas no asumidas» por la Comunidad Autónoma, es decir, «cargas generales del Estado», las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado a los Fondos de Compensación Inter-territorial. Es decir, el País Vasco siempre deberá pagar el 6,24% de las cantidades que el Estado consigne en su Presupuesto para hacer realidad la solidaridad entre las Comunidades Autónomas que lo integran. El Estado no corre el riesgo del Concierto Económico.

Además, tienen consideración de «cargas no asumidas» por la Comunidad Autónoma Vasca las transferencias y subvenciones del Estado a entes públicos, si sus funciones no están asumidas por Euskadi *(por ejemplo, las transferencias a AENA o a RENFE)*.

Finalmente, y muy importante en estos momentos de crisis, en los que la deuda pública estatal ha crecido exponencialmente, son «cargas generales del Estado», los intereses pagados y las cuotas de amortización de la deuda pública del Estado.

Como expresiva referencia, a finales de febrero de 2014, la Deuda Pública del Estado había alcanzado la bonita cifra de 987.945 millones de euros *(un 94,3% del PIB español)* que previsiblemente irá crecerá en los próximos trimestres, hasta superar el 100% del PIB *(más de un bonito billón de euros, con «b»*

de Bilbao), lo cual garantiza que el Cupo vasco tendrá mucho de lo que ocuparse en los próximos años[22].

La valoración en el Presupuesto del Estado de ese conjunto de competencias, bien sean exclusivas del Estado o no transferidas, es lo que se denomina «cargas no asumidas».

Pues bien, el Cupo Bruto se calcula por aplicación del porcentaje de contribución del 6,24% a esas cargas no asumidas.

Como interesante referencia, la cifra resultante de Cupo Bruto pagada (o mejor dicho, devengada) en los 33 años de Concierto Económico supera los 100.000 millones de euros.

Además de precisar lo aportado en 33 años al sostenimiento del Estado, así como los críticos del Concierto insisten en que el País Vasco debería de tener un Cupo mayor, es sorprendente que no comparen lo abonado al Estado por Cupo Bruto con el valor de los servicios que presta el Estado al País Vasco.

Hay que dejar claro que, en la mayoría de las competencias del Estado, y en el conjunto de las mismas, se paga más de lo que se recibe.

Calculado este Cupo Bruto, la cantidad que resulta se reduce por aplicación de distintas Compensaciones que permiten calcular el llamado «Cupo Líquido».

Efectivamente, la metodología de Cupo establecida en el Concierto Económico reconoce que la Comunidad Autónoma del País Vasco, en tanto en cuanto forma parte del Estado *(y de la misma forma que aporta a las cargas generales del mismo no asumidas por la Comunidad Autónoma que he definido en el punto anterior),* tiene derecho a percibir su parte correspondiente *(el 6,24%)* de los ingresos que perciba el Estado no transferidos a la Comunidad Autónoma.

Básicamente esos conceptos de ingresos del Estado son de tres tipos *(existen otros menores pero no me voy a detener en ellos, para no complicar el análisis y que los árboles no nos dejen ver el bosque):*

1. La parte imputable de los tributos no concertados con la Comunidad Autónoma.

   Tras una acertada negociación de la representación vasca, encabezada por el Consejero de Hacienda y Finanzas, Ricardo Gatzagaetxebarria, el 16 de enero de 2014 se cerró uno de estos flecos, concertando con el Estado sobre las siete nuevas figuras tributarias implantadas por el Estado en 2012 y 2013.

---

[22] ROMERO, Álvaro, La deuda pública amenaza con desbordar las previsiones tras subir al 93,4% del PIB. *El País*, 13 de diciembre de 2013.

2. La parte imputable de los ingresos presupuestarios de naturaleza no tributaria *(p.ej. los que obtiene la Administración Central por la gestión de su patrimonio o los de naturaleza financiera, por las cuentas corrientes o depósitos que mantiene en el sistema financiero, etc.)*

3. La parte imputable del déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado *(es decir, la diferencia entre los ingresos del Estado y los gastos del mismo que, tras la crisis que se inició en 2008, son muy superiores a los ingresos)*.

   Ésta era una partida presupuestaria prácticamente inexistente cuando negociamos el Concierto Económico en 1980, pero que los negociadores vascos tuvimos un especial acierto en incluirla en el cálculo del Cupo Líquido.

   Gracias a ello, los Cupos Brutos han sido significativamente reducidos, al deducir de los mismos el 6,24% del creciente déficit estatal que ha alcanzado una importancia cuantitativa decisiva *(se ha pasado de una situación de superávit público de 23.230 Mill€, en 2006, a un déficit público de 109.572 Mill€, en 2012 y de y de 72.577 millones de euros en 2013)*

   La razón es obvia: el crecimiento del gasto público estatal, parte del cual financia Euskadi vía Cupo, ha sido cubierto, no solo con la recaudación estatal de impuestos *(cuyo efecto, si los mismos estaban concertados, hubiera sido neutra para el cálculo del Cupo),* sino por la emisión de deuda para financiar la diferencia existente entre los ingresos y los gastos del Estado (*parte de los cuales han aumentado sustancialmente, por los elevados intereses y las amortizaciones que ha originado la creciente deuda pública estatal)*.

   Ese déficit debe ser tomado en cuenta para disminuir el Cupo Bruto, por tratarse de un ingreso del Estado no concertado. De la misma forma, y en correspondencia, los intereses y las amortizaciones de la Deuda Pública, con la cual se va financiando la suma de los distintos Déficits Públicos, forman parte de las «cargas generales del Estado» y se integran en la base para calcular el Cupo Bruto, según lo expuesto en el punto anterior (por lo tanto, la mejora en la llamada «prima de riesgo» que soporta la deuda pública española, disminuye la aportación del País Vasco al Estado).

Una vez calculado el total de las Compensaciones, por aplicación del 6,24% a los tres conceptos de ingresos del Estado que he descrito en el punto anterior *(insisto que hay otras partidas, de distinta naturaleza, pero que, por*

tratarse de temas menores, no voy a tocar, para no complicar el análisis), se resta de la cantidad calculada del Cupo Bruto, *(6,24% de las cargas generales del Estado)* éste 6,24% del conjunto de las Compensaciones.

Como consecuencia de esa operación, se obtiene el llamado **Cupo Líquido.**

Tras calcular el Cupo Líquido y realizar el ajuste del mismo por estas pequeñas cantidades, obtendremos el «Líquido a Pagar» por parte de la Comunidad Autónoma al Estado.

Esa cantidad queda integrada en un Cupo Global que es la suma del que corresponde a los tres Territorios Históricos del País Vasco *(Araba, Bizkaia y Gipuzkoa).*

Es importante destacar el hecho de que ese Cupo Global es único, a nivel de la Comunidad Autónoma, tal como establece el Estatuto de Autonomía del País Vasco, lo que refuerza la idea de que las relaciones de orden tributario con el Estado son a nivel de Comunidad Autónoma y no independientes para cada uno de los tres Territorios Históricos, como ocurría en los Conciertos anteriores.

Tras hacer todas estas operaciones, en la Disposición Transitoria Séptima del Concierto Económico de 1981 se recogió el Cupo Global que debía pagar la Comunidad Autónoma Vasca en ese año.

En la citada Disposición Transitoria se estableció que la Comunidad Autónoma Vasca aportaría al sostenimiento de las cargas generales del Estado, un total de 116.979 millones de pesetas *(expresado en los euros actuales, estaríamos hablando de una cifra algo mayor a los 703 millones de euros).*

En aquel acuerdo se estableció también que la Comunidad Autónoma recibiría Compensaciones de ingresos por valor de 78.383 millones de pesetas *(471 millones de euros aproximadamente),* lo cual significaba que el Cupo Líquido a pagar, en aquel lejano año 1981, fue de 38.596 millones de pesetas (*algo menos de 232 millones de euros*) que se abonaron, religiosamente, en los tres plazos cuatrimestrales establecidos en esa Disposición Transitoria, en los meses de julio, septiembre y diciembre.

2. La actualización anual del Cupo y la liquidación final

A diferencia de lo que ocurría en el pasado, la nueva metodología del Cupo incorporada al Concierto de 1981, establece dos novedades importantes y que, de nuevo, son poco conocidas, o voluntariamente obviadas, por los críticos del Concierto:

- La primera, ya comentada, es que el Cupo se establece por Ley aprobada en las Cortes Generales, con una validez para cinco años *(repitiendo así*

la fórmula propuesta por el político socialista Indalecio Prieto, en la Ley de 9 de septiembre de 1931).

- La segunda es que los Cupos así establecidos se actualizan anualmente *(a diferencia de lo que se acordó en alguno de los Conciertos de la primera época histórica, en los que se aprobaron Cupos fijos anuales, para todo el periodo de la vigencia de ese Concierto).*

Efectivamente, la Ley Quinquenal de Cupo que aprueban las Cortes Generales establece lo que es el Cupo Bruto base de cada quinquenio y el Cupo Líquido base de ese mismo quinquenio.

Esas cifras son las que se aplican para el primer año de cada quinquenio y se van actualizando con periodicidad anual, por aplicación de un índice anual de actualización, establecido por Ley de las Cortes Generales.

Sorprendentemente, a pesar de que el Cupo se modifica anualmente por esa actualización anual, todavía muchos «entendidos» consideran que los vascos pagan no solo poco, sino además una cantidad fija, porque confunden el mantenimiento en el tiempo del porcentaje de contribución del 6,24%, con un pago fijo, sin darse cuenta –o no queriendo darse cuenta– de que la base sobre la que se aplica ese porcentaje fijo del 6,24% va variando, año a año *(y es que las Matemáticas son muy tercas y se empeñan siempre en señalar que el 6,24% de unas cargas generales del Estado de 500.000 millones de euros origina un Cupo Bruto de 31.200 millones de euros y el 6,24% de unas cargas generales del Estado de un billón de euros, origina un Cupo Bruto de 62.400 millones de euros. Todo ello, claro, si las mentadas Matemáticas no me engañan).*

Para cerrar todos los temas pendientes y para que el País Vasco pague lo que le corresponde cada año, de acuerdo con la Ley Quinquenal de Cupo, se hace una Liquidación Final que no siempre es fácil.

En estos momentos, la liquidación final de los últimos años está pendiente, con diferencias de cuantía muy importantes, entre las dos Administraciones, que pueden estar próximas a los 1.000 millones de euros[23].

3. La importancia decisiva del Cupo

El nuevo sistema de Cupo para Euskadi tuvo una enorme trascendencia conceptual, no solo económica, sino también social. La nueva metodología de Cupo introdujo ocho cambios decisivos en el modelo de financiación de las

[23] GOROSPE, Pedro, Euskadi acepta un pacto descafeinado. *El País*, 30 de noviembre de 2013, p. 21.

competencias de la Comunidad Autónoma Vasca que creo se deducen, con claridad, de todo lo que he tratado de explicar hasta ahora:

1º) Los pagos de la Comunidad Autónoma Vasca al Estado son absolutamente transparentes, pues se calculan en base a un determinado porcentaje de contribución que se aplica al valor de las competencias que ostenta formalmente el Estado. Esto permite establecer un «Cupo bruto» *(que posteriormente es ajustado por una serie de conceptos, hasta calcular el «Líquido a pagar» o cantidad a pagar al Estado)*.

2º) Los pagos al Estado no pueden ser condicionados por la Comunidad Autónoma. El Estado gasta lo que quiere y dónde quiere, en sus propias competencias *(y en las que el Estatuto de Autonomía reconoce al País Vasco pero que no han sido transferidas)* y la Comunidad Autónoma tiene que pagar, religiosamente, como «Cupo Bruto», el 6.24% de esos gastos incluidos en el Presupuesto del Estado.

3º) La metodología pactada se traduce, por tanto, en que:

- Euskadi paga al Estado por los servicios que recibe del mismo (*por ejemplo, Defensa y Asuntos Exteriores*).
- La Comunidad Autónoma Vasca no paga nada por los gastos en que incurra el Estado en competencias que han sido transferidas a Euskadi y al resto de Comunidades Autónomas *(por ejemplo, Sanidad y Educación)*.
- El País Vasco no paga tampoco nada por competencias que le han sido transferidas, aunque no se haya hecho la transferencia de las mismas a otras Comunidades Autónomas *(por ejemplo, financiación de entes locales, Ertzantza o investigación científica y técnica, es decir, I+D)*.

Esto es de máxima trascendencia, pues significa que nuestra Comunidad Autónoma, por vía indirecta (*al dejar de pagar al Estado el 6,24% de toda competencia transferida, en territorio vasco*), se garantiza un nivel de financiación en cada competencia recibida equivalente al peso del PIB vasco sobre el estatal *(el 6,24% acordado, como porcentaje de contribución global de la Comunidad Autónoma como sostenimiento de las «cargas generales del Estado»)*.

En 1980, la dedicación de recursos de los Presupuestos Generales del Estado al País Vasco estaba clarísimamente por debajo del peso relativo de la población vasca sobre la estatal y todavía más del PIB de Euskadi sobre el total estatal. En 1981 ocurría exactamente lo mismo y por ello, tras analizar el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para ese año, el Departamento de

Economía y Hacienda que yo encabezaba *(perdón por la autocita)* preparó un informe[24] que hicimos público en el que se destacaba que el País Vasco ese año iba a recibir inversiones del Estado tres veces inferiores a lo que le correspondería, en función de tres indicadores distintos: población, renta y tasa de paro.

(*Esto sigue ocurriendo hoy, no solo en Euskadi, que este año 2014 va a recibir menos de un 1% de las inversiones estatales previstas en su Prespuesto, sino en otras Comunidades Autónomas, por ejemplo en Catalunya, y es una de las razones de fricción entre la Comunidad Autónoma catalana y el Gobierno español*).

Por tanto, estamos ante una constante que se ha venido repitiendo a lo largo de los años.

Por eso, al dejar de pagar el 6,24% de una función o servicio del Presupuesto estatal *(una vez transferida esa competencia a la Comunidad Autónoma)*, se cuenta, de facto, con una mayor capacidad financiera, por la diferencia entre lo que antes gastaba y/o invertía el Estado en territorio vasco y la reducción del Cupo que se origina, al formalizarse cada transferencia.

Por ésta razón *(que aun siendo decisiva es poco conocida)* la metodología del Cupo se tradujo, «de facto», en una mayor dotación de recursos a las distintos funciones y servicios públicos prestados por la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la situación previa a la aprobación del Concierto Económico, en la que los mismos eran prestados por la Administración del Estado.

Por ello, la combinación de un Concierto recuperado o actualizado y el intenso proceso de transferencias que se comenzó a producir a partir de septiembre de 1980, comenzó a producir, a partir de la entrada en vigor del Concierto *(1 de junio de 1981)* el «efecto mágico» de un aumento claro en la cantidad y calidad de bienes y servicios públicos, a igualdad de presión fiscal.

4º) Por tanto, las cantidades pagadas como Cupo por la Comunidad Autónoma vasca tienen una correlación inversa al cumplimiento del Estatuto de Gernika.

En otras palabras, a medida que se ha ido cumpliendo el Estatuto, por las sucesivas transferencias acordadas con el Estado, la capacidad de gasto público de la Comunidad Autónoma ha aumentado, al disminuir las cantidades pagadas al Estado, vía Cupo, y ser estas mayores que los gastos efectivos del Estado en territorio vasco, en la mayoría de los casos.

---

[24] El País Vasco recibe la tercera parte de lo que le corresponde. *La Gaceta del Norte*, 3 de enero de 1981, p. 1.

Así, el objetivo de lograr el cumplimiento total del Estatuto, con la transferencia a Euskadi de todas las competencias reconocidas en el mismo, representa no solo una necesidad política, sino también una clara conveniencia económica.

5º) La Comunidad Autónoma Vasca ha sido leal con el Estado en todo momento.

Primero, al pactar un Concierto Económico, y una metodología de Cupo, que suponía asumir un gran riesgo, dada la catastrófica situación económica y social en la que se encontraba Euskadi cuando accede a su autonomía.

Segundo, el asumir, también, un riesgo político, por el rechazo de ETA y el grupo político próximo a ella que apostaron en todo momento por el fracaso de la vía autonómica y el rechazo al Concierto.

Y tercero, porque desde las instituciones vascas siempre se ha reclamado el cumplimiento total del Estatuto de Gernika, incluso solicitando la transferencia de aquellas competencias en las que la Administración del Estado dedicaba a Euskadi más del 6,24% de su Presupuesto.

En esas competencias, el efecto financiero es el contrario al que se explicaba más arriba, porque, al transferirse las mismas, se produce una disminución de la capacidad de gasto vasca.

Pero esos casos han sido muy pocos. El único que recuerdo es el de la transferencia de las políticas activas de empleo, a partir del 1 de enero del 2011, en base al Real Decreto 1441/2012, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, realizada hasta entonces por el Servicio Público de Empleo Estatal.

Por supuesto, eso mismo ocurrirá cuando se transfiera la gestión de régimen económico de la Seguridad Social, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma que, treinta y cuatro años después de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, todavía no ha sido transferida, pero en relación con la cual se ha seguido, con rigor, el principio de perseguir el cumplimiento total del Estatuto, por encima de cualquier tipo de consideración económica.

6º) La metodología de Cupo obliga, de hecho, a las instituciones vascas a desarrollar políticas que favorecen el crecimiento económico y la generación de empleo y, con ello, la recaudación fiscal.

El Concierto Económico y su Cupo no son las dos partes de una «varita mágica» que todo lo convierte en oro. Muy al contrario, se trata de un instrumento que obliga a una gestión muy rigurosa y a trabajar muy duro, tanto en el plano público como en el privado, para obtener resultados positivos.

Y ello, porque esta metodología supone que, como las Haciendas Forales corren con el riesgo de la recaudación de todos los impuestos en su Territorio (*riesgo que se ha hecho realidad claramente en este periodo de crisis global, en el que la recaudación de las tres Haciendas Forales ha caído mucho*) y la Comunidad Autónoma no puede condicionar el Presupuesto del Estado (*y por lo tanto, tampoco condiciona la cuantía del Cupo Bruto, ni la de las Compensaciones*), la capacidad financiera de las instituciones vascas solo aumentará:

- Si se produce la transferencia de nuevas competencias a Euskadi, en las que el gasto estatal en territorio vasco esté por debajo del 6,24% de la dedicación de recursos a esa competencia en el Presupuesto del Estado,
- Y cuando el ritmo de crecimiento de la recaudación en el País Vasco sea superior al del Estado.

7º) A esta mayor capacidad financiera potencial para la dotación de los bienes y servicios públicos en Euskadi, tras producirse la correspondiente transferencia, se une el hecho, también reconocido en el Concierto Económico, de que la Comunidad Autónoma y las instituciones competentes en los Territorios Históricos tienen capacidad plena de gestión en la vertiente del gasto, aprobada por el Parlamento Vasco, fundamentalmente, y por las Juntas Generales.

Esto les permite –como acabo de apuntar– libertad total para determinar cómo se deben distribuir los recursos que provienen del Concierto, entre las diferentes competencias ya asumidas por la Comunidad Autónoma y ejercitado por el Gobierno Vasco o por las Diputaciones Forales o por los Ayuntamientos Vascos.

Y esto debe destacarse, porque la capacidad plena en la gestión del gasto representa un reconocimiento decisivo de autonomía, pues ésta se plasma y se potencia más por la vía del gasto que por la del ingreso.

Esto permite adaptar y orientar el conjunto de Presupuestos de todas las instituciones de la Comunidad Autónoma (*Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos*) a las necesidades reales del País, de acuerdo con la estrategia presupuestaria y política de gasto aprobada por las instancias representativas de la Comunidad Autónoma Vasca *(Parlamento Vasco, Juntas Generales y órganos plenarios municipales*).

8º) En octavo término, y también muy importante, al reconocerse en el Concierto capacidad plena de gasto a las instituciones vascas, los recursos obtenidos del Concierto Económico pueden destinarse también a desarrollar o po-

tenciar competencias no transferidas todavía a la Comunidad Autónoma, complementando lo que el Estado esté dedicando a las mismas en sus Presupuestos Generales.

Esto ha ocurrido durante décadas, por ejemplo, con la competencia relacionada con el campo de la Investigación y Desarrollo (*I+D o «Investigación científica y técnica», en expresión estatutaria*), una partida de gran importancia estratégica para garantizar la competitividad de la economía, que ha tardado casi treinta años en ser transferida a la Comunidad Autónoma Vasca (*que, por cierto, es la única que la ostenta, en estos momentos*).

A pesar de no haber sido transferidas hasta el año 2009 *(gracias a la gestión del PNV y del Gobierno Ibarretxe, por el Real Decreto 3/2009, de 9 de enero, con efectos 1 de enero 2009)* el Gobierno Vasco, con el apoyo de las Diputaciones Forales, ha ido dedicando a esta competencia, año a año, cantidades crecientes de recursos, detraídos de otros destinos menos estratégicos.

Esta política de fomento en una competencia reconocida en el Estatuto a la Comunidad Autónoma Vasca, pero no transferida, ha permitido que, en ese decisivo campo, la Comunidad Autónoma del País Vasco (*que en el año 1980 invertía en I+D un raquítico 0,16% del PIB*) fuera mejorando su dotación a Ciencia, Tecnología e Innovación, hasta situarse en un índice de I+D sobre PIB del 2,19% en el 2012[25] (*lo que representa un 63% más que el equivalente del Estado, o un 45% más que el que ostenta en estos momentos Catalunya*).

V. LOS ATAQUES Y CRÍTICAS AL CONCIERTO ECONÓMICO

El pasado 20 de enero de 2014, el Consejero de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Madrid, Enrique Osorio señalaba: *«es un auténtico despropósito, injusto e incoherente, habiendo conseguido, además, la unanimidad de todas las comunidades autónomas en cuanto a la necesidad de su reforma»*[26]. A estas expresiones del Consejero de Hacienda de la Comunidad de Madrid, se podrían añadir otras, todavía más duras, del actual Ministro de Hacienda, cuando hace pocos años se encontraba en la oposición[27].

---

[25] Instituto Nacional de Estadística (INE), Estadísticas sobre Actividades en I+D. Año 2012, Resultados definitivos, Madrid: Notas de Prensa, 14 de noviembre de 2013.

[26] SÁNCHEZ, Carlos, Montoro abre el melón de la financiación autonómica sin pactos dentro ni fuera del PP. *El Confidencial*, 21 de enero de 2014.

[27] GAREA, Fernando, La misma medicina con distinta dosis. *El País*, 14 de octubre de 2013.

No hay que preocuparse especialmente porque estas expresiones no se refieren al Concierto Económico, sino al actual modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, es decir, a las 15 Comunidades Autónomas que no tienen reconocido en los estatutos de autonomía un sistema específico de financiación, como es el Concierto Económico vasco o el Convenio navarro.

Por lo tanto, los ataques y las descalificaciones que recibe el Concierto Económico hay que ponerlas en el contexto comparativo de que otro tanto se hace con el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Partiendo, por lo tanto, de la constatación de que, al parecer, nadie es perfecto, también hay que destacar, para valorar las críticas que a continuación voy a comentar sobre nuestro Concierto Económico, que no existe un patrón universal de cómo se organiza la Hacienda en los estados federales o confederales, a lo largo y a lo ancho del mundo.

Efectivamente, si se analizan las Constituciones y la forma de organizarse de distintos estados federales, entre los cuales se encuentran los países más importantes de la Tierra se observa que las diferencias entre los modelos de financiación y de relación entre el estado federal y el estado federado en Estados Unidos, Canadá, Australia, Alemania, Austria, Suiza, etc. por citar los casos más representativos, son tremendamente significativas.

Al no existir un patrón universal de cómo organizar este tipo de temas, podemos concluir con la afirmación tranquilizadora de que el Concierto Económico es un sistema más, eso sí, absolutamente peculiar, de los que existen en el mundo para la organización de este tipo de cuestiones *(y es que los vascos tenemos muchas cosas peculiares: una lengua sin parentesco alguno con ninguna otra, un grupo cooperativo de un tamaño no equivalente a nivel mundial… e incluso un equipo de fútbol que, según L'Equipe, «es un caso único en el fútbol mundial»).*

Entrando a analizar las críticas que recibe nuestro Concierto, podríamos señalar catorce distintas. Siete de ellas pueden calificarse de ataques políticos y otras siete de críticas técnicas *(aunque en muchas de ellas es perfectamente adivinable la intencionalidad política).*

El objetivo de toda esa batería de descalificaciones es obvio: **aumentar sensiblemente el Cupo que paga anualmente Euskadi al Estado** y no en pequeña proporción sino en cantidades que algunos de esos críticos y enemigos del sistema concertado sitúan en varios miles de millones de euros. El planteamiento es absolutamente rechazable, no solo porque sus fundamentos son criticables, sino porque sería destructivo y desestabilizador para Euskadi en los planos institucional, económico, social y propiamente personal. **Una auténtica catástrofe** de consecuencias muy graves.

Una vez dejado claro lo anterior, volvamos a la enunciación de esas catorce líneas de descalificación contra el modelo de Concierto y el de Cupo, en el plano político y en el pretendidamente técnico.

Los siete ataques políticos al Concierto se podrían resumir de esta forma:

1. El Concierto Económico se concedió por presión de ETA.
2. Los vascos no pagan nada al Estado.
3. El Concierto es un privilegio.
4. El Concierto Económico crea un paraíso fiscal en Euskadi
5. El País Vasco no cumple con el principio de solidaridad.
6. El Concierto Económico vasco es oscurantista.
7. El Concierto vasco es una antigualla.

Las siete críticas técnicas más frecuentes son las siguientes:

1. El porcentaje de contribución del País Vasco al sostenimiento de las cargas del Estado es muy bajo.
2. Este porcentaje de contribución (el 6,24%) no ha cambiado desde 1981.
3. La capacidad de gasto por habitante en el País Vasco es demasiado alta, en comparación con la existente en otras Comunidades Autónomas.
4. Los Puntos de Conexión de los impuestos para su reparto entre el Estado y el País Vasco no son correctos, sobre todo en el IVA.
5. La valoración de las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco está fuertemente sesgada en las Leyes Quinquenales de Cupo.
6. El Concierto vasco no es aceptable, porque no es técnicamente extensible a otras Comunidades Autónomas.
7. España quebraría si se extendiese el Concierto Económico a todas las Comunidades Autónomas.

Todas y cada una de estas críticas tiene una clara contestación, pero para no alargarme, me voy a limitar a hacer una serie de comentarios generales, para situar el tema. Son los siete siguientes:

1º) El Concierto Económico vasco tiene más de 136 años. Y yo me pregunto: ¿los vascos tienen tanta capacidad de influencia y de acción, como para imponer un sistema que, de hacer caso a ese conjunto de críticas, es privilegiado y un verdadero expolio, durante un periodo de tiempo tan dilatado? La contestación se la dejo a los lectores.

2º) El Concierto Económico ha pasado en estos 136 años de existencia por distintos regímenes políticos: una monarquía absolutista, una monarquía liberal, dos dictaduras, una república y una monarquía parlamentaria.

Cabe entonces preguntarse: ¿cómo es posible que todos estos regímenes y las personas que los conducían, no se hayan dado cuenta de que los vascos viven en una situación privilegiada, al parecer disfrutando de muchas cosas, gracias al esfuerzo de los españoles? La contestación la dejo también a su criterio.

3º) La metodología de cálculo del Cupo se ha mantenido prácticamente invariable desde el año 1981. En ese periodo de tiempo se han implantado, al menos, cuatro modelos de financiación diferentes para las 15 Comunidades Autónomas de régimen común, en desarrollo de la LOFCA.

Simplemente por comparación, ¿la metodología del Cupo, que he ha mantenido esencialmente invariable, no merece más respeto? La respuesta se la dejo a su criterio.

4º) Les recuerdo también que el Concierto que yo negocié estuvo en vigor hasta el año 2001 y que, a partir del año 2002, ese Concierto fue renovado con carácter indefinido. ¿Es explicable que un régimen privilegiado y dañino, como al parecer se deduce de las críticas que antes he enunciado, haya sido mantenido en el tiempo y, además, se le haya dado, *(por cierto, por un Gobierno regido por el mismo partido que está en estos momentos en el poder*) un carácter indefinido? La contestación corresponde de nuevo a los lectores.

5º) En los 33 años, que van desde la aprobación del Concierto Económico de 1981 hasta el año 2014, además de la aprobación de un nuevo Concierto Económico en el año 2002, han pasado por las Cortes Generales ocho importantes Leyes que se refieren al Concierto Económico:

- Ley 49/1985 de 27 de diciembre, de Adaptación del Concierto al IVA.
- Ley 11/1993 de 13 de diciembre, de Modificación del Ajuste del IVA y de Adaptación del Concierto a la Ley de Impuestos Especiales.
- Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se adaptó el Concierto a los Impuestos Especiales de Fabricación y se establecieron diversos ajustes a la recaudación de estos impuestos.
- Las cinco Leyes Quinquenales de Cupo aprobadas el 28 de diciembre de 1988, 16 abril de 1993, 4 de agosto de 1997, 23 de mayo de 2002, 25 de octubre de 2007.
- Por lo tanto, las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) han tenido numerosas ocasiones para analizar y votar el tema del

> Concierto Económico y lo han hecho, a lo largo del tiempo, con distintos gobiernos y con diferentes mayorías parlamentarias. ¿Es sostenible, racionalmente, que, a pesar de las numerosísimas ocasiones que han tenido para actuar, las Cortes Generales hayan ido aprobando, sucesivamente, leyes, algunas de un calado singular, si fueran ciertas las críticas que he enunciado al Concierto Económico? La contestación de nuevo es suya.

6º) Como acabo de señalar, en los últimos 33 años se han aprobado cinco Leyes Quinquenales de Cupo, en los años 1988, 1993, 1997, 2002 y 2007. Pues bien, todas ellas han sido aprobadas por mayorías aplastantes. Me he entretenido en sumar las cinco votaciones realizadas sobre Leyes Quinquenales de Cupo y el resultado global ha sido de 1.921 votos a favor (el 82,66%) y solo 5 votos en contra (el 0,22%), con 398 abstenciones (el 17,13%).

Los distintos Gobiernos españoles que han presentado estas leyes y los Diputados y Senadores de las Cortes Generales que las han aprobado ¿cómo es posible que hayan sido tan ignorantes para aprobar las mismas, por esa mayoría aplastante, si nos encontramos ante una institución, el Concierto Económico, que merece críticas tan rotundas? La contestación otra vez les corresponde.

7º) Incluso podríamos hacer una pregunta más atrevida: ¿ha habido una prevaricación masiva y continuada en el tiempo, por los distintos Gobiernos, Ministros de Hacienda, Diputados y Senadores, al aprobar normas radicalmente injustas? La contestación otra vez es suya.

Con todo ello, creo que podremos concluir que es injusto y bochornoso la cantidad de ataques, descalificaciones, estereotipos, falsedades y otras lindezas que, periódicamente, sufre el Concierto Económico vasco *(sorprendentemente, más que el Convenio navarro)*.

El origen es diverso, básicamente político, periodístico, tertuliano o académico.

Yo no soy político, ni periodista, ni tertuliano, sino un ciudadano de a pie que se ha interesado por este tipo de cuestiones, como por muchas otras que he tenido que abordar en mi vida profesional, por lo que les traslado mi punto de vista.

Por supuesto que el Concierto Económico es mejorable. De hecho, tengo identificados 24 áreas de perfeccionamiento que no voy a desarrollar en este artículo, por falta de tiempo. Pero una cosa es mejorar, perfeccionar y adaptar de forma pactada y otra atacar, descalificar o minimizar.

Y lo hago desde el convencimiento de que todo ataque al Concierto, o su degradación, tiene no solo una indudable trascendencia política, sino también

personal para todos los vascos. Porque nos afecta como instituciones, como empresas, como sindicatos, como universidades, como ONG's, como entes sociales, o como simples ciudadanos.

Por ello, nos incumbe a todos la defensa de «nuestro» Concierto, importante cuestión que no está suficientemente interiorizada en Euskadi.

Porque en estos 33 años se han producido numerosos ataques contra el Concierto desde distintas instancias (institucionales, judiciales, políticas, académicas, mediáticas, etc.) que no han merecido reacción suficiente desde la sociedad vasca, un error mayúsculo que convendría evitar en el futuro.

Obviamente, los ataques y descalificaciones más trascendentes son los que vienen de aquellos políticos o partidos cuya concepción de España es la de un estado centralizado y centralizador o tienen aproximaciones populistas a cuestiones complejas, como es ésta, a la que se acercan con ideas preconcebidas o con planteamientos que tienen como objetivo obtener votos en el resto del Estado, atacando a la institución del Concierto y, con ello, a los vascos.

Es como si la historia, y determinados acontecimientos actuales, no fuera capaz de convencerles de que ésa es una fórmula que, en lugar de resolver lo que ellos conciben como un problema insoportable (*el del Concierto Económico vasco*), puede originar otros mucho más profundos y complejos.

Por unas o por otras razones, como se ve, el Concierto no goza de muy buena prensa política, al menos en el plano de las manifestaciones verbales. Pero, como acabo de apuntar, hay un hecho incontrovertido: el Concierto, el Cupo y las modificaciones que ha sufrido no los aprueba el Parlamento Vasco, sino las Cortes Generales, previo pacto con el País Vasco. Y lo ha hecho con mínima oposición y con votos favorables masivos.

Euskadi, los vascos, no tenemos capacidad de imponer, solo de convencer, y son otros estamentos los que aprueban lo pactado.

Personalmente, aunque no lo estoy en otras cuestiones, sí estoy totalmente de acuerdo con las manifestaciones que hacía, el 23 de junio de 2013, tras la polémica creada por unas declaraciones del señor Pere Navarro[28], el antiguo ex Presidente de la Comunidad Foral de Navarra y destacado político español, Jaime Ignacio del Burgo, nada sospechoso de nacionalista vasco, sino más bien lo contrario. Escribía entonces el Sr. del Burgo, textualmente, lo siguiente:

> «España es como es y no como a algunos les gustaría que fuera. En el núcleo esencial de nuestra nación, no hay sitio para la uniformidad ni el centralismo.

---

[28] BARCELONA. (AGENCIAS), Pere Navarro pide eliminar el concierto vasco y navarro en una reforma constitucional. *La Vanguardia*, 13 de junio de 2013.

> Cuando decimos que España es una nación plural queremos demostrar que somos un pueblo diverso»[29].

Fruto de esa diversidad, existe y existirá una institución secular, diferenciada y singular: nuestro Concierto Económico.

VI. CONCLUSIÓN

Concluyo con cinco ideas que someto a la consideración del lector:

1ª) El Concierto, una singularidad que hunde sus raíces en la historia vasca, debe respetarse, preservarse, defenderse y potenciarse, pues es consustancial con la Autonomía Vasca y se trata de la institución clave de la misma[30].

2ª) La segunda conclusión que deseo compartir, aunque en este caso reconozco que mi opinión es subjetiva, es que el de 1981 fue un gran Concierto porque en aquella negociación que tuve el honor de culminar, junto a mis compañeros de la Comisión Negociadora, el 29 de diciembre de 1980, no se buscó solo recuperar «el» Concierto Económico (y actualizar el de Araba), sino de conseguir «éste» Concierto Económico. Un Concierto que superó en mucho al vigente alavés.

3ª) Pero, y ésta sería mi tercera conclusión, no bastó solo con la negociación y recuperación de este Concierto Económico para Bizkaia y Gipuzkoa y el reforzamiento del de Araba. Porque, con esa poderosa palanca en las manos, había que saber gestionarlo adecuadamente y, con ello, levantar Euskadi.

Quiero dejar claro, por tanto, que contra lo que muchas veces se afirma, el Concierto no es una varita mágica.

Así, se dice muy frecuentemente que el hecho de que el País Vasco disfrute en estos momentos de una situación macroeconómica también positivamente diferencial es exclusivamente debido al Concierto Económico.

En otras palabras, el tener la menor tasa de paro, el mayor PIB per cápita, la mayor renta familiar disponible, el mayor nivel de educación, el menor fracaso escolar, etc. entre todas las Comunidades Autónomas, se afirma que es debido al Concierto Económico.

---

[29] DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, Munición para el nacionalismo. *ABC*, 23 de junio de 2013, p. 37.

[30] URIARTE SANTAMARINA, Pedro Luis, El Concierto Económico debe ser potenciado y defendido (y III). *Deia*, EKOBERRI. FORO DE ECONOMÍA, 26 de abril de 2011.

Es obvio que esto no es así. Hay que recordar, en primer lugar, que otra Comunidad Autónoma que disfruta de un régimen similar al Concierto Económico, la de Navarra, no tiene la misma positiva situación, a pesar de que en 1980 superaba, claramente, al País Vasco en todas esas referencias.

Y en la misma línea, hay que señalar que hay un tercer espacio económico, el del territorio común o si se quiere el Estado, que disfruta de la capacidad para *«mantener, establecer y regular el régimen tributario»* y además sin ningún tipo de limitación y que, sin embargo, no está, ni de lejos, en la misma situación que el País Vasco.

Si extendemos la vista al conjunto de los veintiocho Estados que integran la Unión Europea, todos los cuales, al ser Estados independientes, tienen reconocida esa capacidad de *«mantener, establecer y regular el régimen tributario»,* por emplear la expresión estatutaria, apreciaríamos que muchos de ellos están en estos momentos en situaciones peores a los de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por lo tanto, el Concierto Económico no es ninguna panacea, sino una herramienta para poder gestionar un País en base a sus propios recursos y apoyado por una inteligente política económica que permita la transformación profunda del mismo. En otras palabras, es la inteligente política de transformación que se ha seguido en la Comunidad Autónoma Vasca desde el momento de la recuperación del Concierto Económico lo que explica la situación diferencialmente positiva que disfruta el País Vasco en estos momentos. Apoyándose, por supuesto, en el Concierto.

Esa política se ha basado también en una fórmula de «alianza público-privada» que ha dado resultados absolutamente satisfactorios, pues ha permitido hacer confluir las propias estrategias del sector privado, con las del sector público, para propiciar, de esta manera, una transformación, a todos los niveles, de aquel territorio que, cuando accedió a su autogobierno y acordó un Concierto Económico con el Estado español, estaba destrozado. Pero hizo un acto de fe, como hemos comentado anteriormente, y de confianza en su futuro, que ha sabido plasmar en una realidad diferencial.

4º) En base a ello, la cuarta conclusión que planteo es que los vascos y vascas disfrutamos de unas Instituciones públicas que han sabido, y están sabiendo, gestionar muy satisfactoriamente nuestro Concierto Económico. Me refiero a las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos y a sus Haciendas Forales respectivas. Y, apoyado en las Aportaciones que recibe de los Territorios, el Gobierno Vasco, y la Hacienda General del País Vasco, han tenido una actuación claramente sobresaliente, a lo largo de más de tres décadas.

5ª) La quinta y última conclusión que les ofrezco es que el gran éxito conseguido con el Concierto Económico en los últimos 33 años ha sido fruto, además del buen trabajo de los que lo han gestionado a lo largo de estas tres décadas, de que la realidad ha confirmado la profunda convicción que teníamos cuando lo negociamos en 1980. Asumimos entonces algo que no todos aceptaban: que, en Euskadi, contábamos con las ideas, la fuerza y la capacidad suficiente para superar las consecuencias de la gravísima crisis económica, social y política en que estaba sumergida el País Vasco de aquellos años.

Es muy alentador comprobar que esas mismas convicciones, fuerza y capacidades, siguen hoy plenamente vigentes, 33 años después. Es cierto, sin embargo, que el bienestar logrado, las malas perspectivas demográficas y el habernos convertido, en conjunto, en una sociedad «satisfecha», puede conducirnos, vía la autocomplacencia, a una pérdida de voluntad de superación.

Con todo lo señalado hasta ahora, quiero dejar clara mi satisfacción porque el Concierto haya sido un éxito político, hacendístico, social y económico, como soñé cuando el 29 de diciembre de 1980 firmé, junto al Ministro de Hacienda, Jaime García Añoveros, el último de los artículos de aquel Concierto que se ha cumplido, en su letra y en su espíritu, por las administraciones vascas. Espero y deseo que lo siga siendo por mucho tiempo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA, Joseba and ALONSO OLEA, Eduardo, *The Basque fiscal system. Hystory, Current Status and Future Perspectives*, Reno: Center of Basque Studies University of Nevada, 2014.

ABC, 9 de abril de 1981. García Añoveros ante el grupo parlamentario socialista.

ALCEDO MONEO, Miren, *La identidad pactada: primer proceso estatutario y Concierto Económico 1981*, Bilbao: Ad Concordiam, 2007.

ALONSO ARCE, Iñaki, «Una crónica del Concierto Económico (1981-2005): defensa de la autonomía normativa de los Territorios Históricos», en *Zergak*, nº 30, 2005, pp. 81-119.

ALONSO OLEA, Eduardo J., *500 años de Hacienda Foral*, Bilbao: Ad Concordiam, 2001.

- *El Concierto Económico. Desde la abolición foral hasta su recuperación (1839-1981)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2010.

AMAT, Jordi, *Els Laberints de la Libertat. Vida de Ramón Trias Fargas*, Barcelona: La Magrana, 2008.

ARANBURU URTASUN, Mikel, *Provincias exentas. Concierto-Convenio: Identidad colectiva en la Vasconia Peninsular (1969-2005)*, Donostia: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005.

ATXABAL RADA, Alberto y MUGURUZA ARRESE, Javier, *Recopilación del Concierto Económico Vasco. Legislación, jurisprudencia y bibliografía (1981 - 2004)*, Bilbao: Ad Concordiam, 2006.

BIZKARGUENAGA ATUTXA, Iñaki, *Historia del Gobierno Vasco contada por sus consejeros (1980-1998)*, Oñati: IVAP, 2001.

DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «Rasgos generales del Convenio y el Concierto actuales», en AA.VV., *Iura Vasconiae*, nº 6, Donostia-San Sebastián: Federación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2009, pp. 709-748.

- *El régimen jurídico del Concierto Económico*, Bilbao: Ad Concordiam, 2006.

DE VICARIO Y PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas*. 1909.

ENSUNZA ARRIEN, Maider, *La opinión pública española sobre el Concierto Económico vasco 1952-2002*, Bilbao: Ad Concordiam, 2005.

FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto, *Leyes y documentos de la 1ª Legislatura del Parlamento Vasco, 1980-1984*, Vitoria-Gasteiz: IVAP,1984.

GARAIKOETXEA URRIZA, Carlos, *Euskadi: la transición inacabada. Memorias Políticas*, 2ª edición, Barcelona: Planeta Singular, 2002.

INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACION PÚBLICA, *Historia del Gobierno Vasco contada por sus consejeros (1980-1998)*, Oñati: IVAP, 2001.

JIMENO ARANGUREN, Roldán y TAMAYO SALAVERRÍA, Virginia, *Gipuzkoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696-2005)*, Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005

LARREA ANGULO, Pedro, *En el ecuador del Concierto Económico Vasco de 1980*, Bilbao: Comisión de Bizkaia de la Real Sociedad Vascongada de los Amigos del País, 1992.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE número 236, de 1 de octubre de 1980).

Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre «Ley de Gobierno» (BOE número 107, de 4 de mayo de 2012).

Ley 8/1981, de 16 de julio, sobre Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981 (BOE número 107, de 4 de mayo de 2012).

Ley 7/1993, de 16 de abril, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1992-1996.

Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el Quinquenio 1982-1986.

Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1987-91.

Ley 37/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001.

Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento de Cupo de País Vasco (BOE número 124, de 24 de mayo de 2002).

Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011 (BOE número 257, de 26 de octubre de 2007).

LÓPEZ LARRINAGA, José Ramón, «La experiencia de un negociador del Concierto Económico», en Aizega Zubillaga, Joxé Mari (coord.), *Concierto y Convenio Económico: Jornadas de estudio*, Cuadernos de Derecho Azpilcueta, nº 18, Donostia: IVAP, 2000, pp. 9-24.

- «Sugerencias para encarar la renovación del Concierto Económico desde la experiencia de la negociación de 1981», en Forum Fiscal Gipuzkoa, ref. 016222, 2001.

MUGURUZA ARRESE, Javier, *Fiscalidad Selectiva*, 2010.

- *Concierto Económico del País Vaco*, 2010.

- *Fiscalidad Comunitaria*, 2009.

OLMOS BARRIO, Federico, *El Concierto Económico y sus circunstancias*, Bilbao: Comisión de Bizkaia de la Real Sociedad Bascongada de los amigos del pais, 1996.

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, *El sistema financiero del País Vasco*, 1992.

PORRES AZKONA, Juan, *Política y derecho-Los derechos históricos vascos*, Oñati: IVAP, 1992.

PUJOL SOLEY, Jordi, *Tiempo de construir. Memorias (1980-1993)*, Barcelona: EDICIONS PROA S.A, 2009. (E-book).