



*v.*

*LOS PUNTOS  
CLAVE DE LA  
NEGOCIACIÓN  
DE 1980-1981*



## V.

### LOS PUNTOS CLAVE DE LA NEGOCIACIÓN DE 1980-1981

Hemos superado ya los cuatro primeros Títulos de esta Parte Cuarta y has podido conocer, con todo detalle, todo el proceso negociador y la culminación del mismo con la entrada en vigor del Concierto Económico.

Ahora te voy a resumir cuáles fueron los puntos clave de la negociación aunque parte de ellos seguro que los habrás intuido de las explicaciones que te he ido dando, sobre todo en los capítulos seis y siete anteriores.

Me centraré en este Título en definirte lo siguiente:

- 20.** Los principios que asume el Concierto Económico.
- 21.** Una introducción a la metodología de establecimiento del Cupo.
- 22.** Los veintiún escollos más difíciles en la negociación de 1980-81.
- 23.** La negociación del porcentaje de contribución al sosteniendo de las cargas generales del Estado, el famoso 6,24%.

Espero que este Título te resulte también interesante.

## 20.- LOS PRINCIPIOS QUE ASUME EL CONCIERTO ECONÓMICO

Una de las cuestiones más delicadas que tuvimos que afrontar en la negociación del año 1980 fue definir los Principios Generales en los que se debía apoyar el nuevo Concierto.

En este caso, **no existía ningún tipo de referencia a nuestro alcance**, pues ni el Concierto Económico vigente en la provincia de Araba de 1976, ni el Convenio Económico Navarro de 1969 incorporaban cuestiones de esta naturaleza, salvo una referencia mínima a la *“armonización del régimen fiscal común con el especial de Navarra”*, en la Disposición Única Punto 4 del Convenio Económico antes citado.

Por esta razón, la Comisión Negociadora tuvo que realizar un trabajo profundo. La mayoría de las propuestas, en este campo, provinieron de la representación estatal que consideraba **esencial** que el nuevo Concierto se apoyara en una serie de principios que debían concordarse. En otras palabras, sin la incorporación de estos Principios Generales no habría habido Concierto y si finalmente se hubiera pactado, no se habría conseguido su aprobación como Ley, en las Cortes Generales, porque esta era también una cuestión crítica para el PSOE.

Convencidos de que esto era así, en la representación vasca analizamos con el máximo interés las propuestas recibidas de la representación estatal, matizando o proponiendo modificaciones en todo aquello que considerábamos que afectaba a la esencia del Concierto.

Obviamente, nos basamos, en primer lugar, en lo dispuesto en el artículo 41.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco que enunciaba ya alguno de dichos Principios.

### 20.1. Los Principios Generales que asume el Concierto

Una vez planteado el tema y asumido el contenido del Estatuto, no nos resultó difícil a los dos equipos negociadores definir los Principios Generales que iban a quedar recogidos en el artículo 3 del Concierto. Fueron los siguientes:

**1º. Respeto de la solidaridad**, en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

Como puedes suponer, este era un tema clave para la representación del Estado y, como te acabo de apuntar, para alguno de los partidos políticos representados en las Cortes Generales, como por ejemplo el PSOE y el Partido Comunista.

**Nos pareció correcto aceptar** porque, a pesar de la gravísima crisis que padecía Euskadi en 1980, había todavía una significativa diferencia entre el nivel de renta per cápita vasco y el de muchas Comunidades Autónomas españolas.

**2º. Atención a la estructura general impositiva del Estado.**

Como puedes apreciar, se trata de una cuestión técnica absolutamente lógica, para no crear disfunciones, teniendo en cuenta que lo que recoge este Principio es una obligación de “atención”, no de simple “copia”, lo cual dejaba abierta la posibilidad de concordar niveles de “autonomía normativa” que, como te he explicado antes, era una cuestión esencial para nosotros.

**3º. Coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado**, de acuerdo con las normas del presente Concierto Económico.

*(Te aclaro que esta última coletilla es importante y que la introdujimos los negociadores vascos, para dejar claro hasta dónde alcanzaba el Principio).*

**4º. Coordinación, armonización fiscal y colaboración mutua entre las instituciones de los Territorios Históricos**, según las normas que, a tal efecto, dicte el Parlamento Vasco.

Este precepto tiene una gran significación, pues reconoce que no solo tienen competencias derivadas del Concierto “las instituciones competentes de los Territorios Históricos”, sino también, por primera vez en la historia, el Parlamento Vasco, en vinculación directa con las disposiciones del artículo 41.2.a del Estatuto de Autonomía del País Vasco, como antes he indicado.

**5º. Sometimiento a los Tratados o Convenios internacionales** firmados y ratificados por el Estado español o a los que este se adhiera.

Esta era, de nuevo, una cuestión obvia que afectaba sobre todo a las relaciones con la entonces llamada Comunidad Económica Europea-CEE, a la que España había solicitado su adhesión el 28 de julio de 1977.

**6º.** Aceptación de que la **interpretación de las normas tributarias** se realizaría de acuerdo con lo establecido en la Ley General Tributaria (otra cuestión técnica, en este caso, sin relevancia política alguna).

Con todo ello, y de acuerdo con lo que se deduce del artículo 41.1. del Estatuto de Gernika la relación que se establece entre el Estado y el País Vasco es **bilateral**, a diferencia de lo que ocurre con las quince Comunidades Autónomas de régimen común, (es decir, todas las que no son forales) cuya relación con el Estado no es bilateral, al estar sometidas a un modelo de relación y de financiación que afecta a las quince por igual.

Otra característica fundamental que resulta consustancial al régimen de Concierto es que se fundamenta en la idea de **pacto** entre los mismos intervinientes de la relación que antes apuntaba, es decir, entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, entendiendo dentro de ella, desde una perspectiva institucional, al Gobierno Vasco y a los tres territorios que integran la Comunidad Autónoma.

En función de lo anterior, ni el Estado puede imponer a la Comunidad Autónoma el régimen tributario ni el de relación financiera que se establece en la metodología de Cupo, ni el País Vasco puede exigir algo al Estado que no se encuentre previamente pactado.

Finalmente, es importante señalar que ese pacto tiene un **reflejo legal**, pues todos los acuerdos que se alcanzan en las comisiones paritarias que se crean a efectos de hacer realidad esa situación pactada en los distintos ámbitos del Concierto y del Cupo tienen posteriormente un refrendo legal en las Cortes Generales, por las que hasta el momento han pasado ya 16 disposiciones que afectan al sistema concordado (dos Leyes de Concierto, seis Leyes Quinquenales de Cupo y ocho Leyes que han modificado el Concierto en algún punto, para adaptarlo a cambios importantes en el sistema tributario español).

## 20.2. Los principios de armonización fiscal

Además de estos Principios Generales, el Concierto, en este caso en su artículo cuarto, desarrollaba la referencia a la “**armonización fiscal**” que contiene el artículo 41.2.a del Estatuto de Autonomía antes citado.

Esta fue otra de las cuestiones esenciales en aquella negociación de 1980 que nos llevó muchas horas de debate concordarla con precisión, ya que contenía aspectos decisivos tanto para el Estado como para Euskadi (no se te ocultará que una extensión al máximo de un principio de “armonización” se transforma en una situación de “igualación” que para la representación vasca era inasumible).

Después de mucho discutir, con los argumentos de una y otra parte sobre la mesa y con numerosas conversaciones mías con el Ministro de Hacienda, a solas con él en su despacho, llegamos a un acuerdo final que contenía nada menos que **doce puntos distintos**. Te ruego me permitas que transcriba a continuación cómo quedó redactado –aunque reconozco que quizá te resulte farragoso y aburrido, pero ya verás que contiene cuestiones muy importantes– aquel trascendental artículo 4 del Concierto. Dice así:

*“El Sistema Tributario de los Territorios Históricos respetará las siguientes normas de armonización fiscal:*

*Primera. Se aplicarán la Ley General Tributaria y las normas que la desarrollan, como medida de coordinación en cuanto a sistemática, terminología y conceptos, en todo lo que no se oponga a lo específicamente establecido en la presente Ley.*

*Segunda. No se adoptarán medidas fiscales de fomento de las inversiones que discriminen por razón del lugar de procedencia de los bienes o equipos en que se materialice la inversión.*

*Tercera. Se exigirán iguales tipos de retención del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades que en territorio común.*

*Cuarta. Se adoptarán respecto de las Contribuciones Territoriales Rústica y Pecuaria y Urbana idéntica definición del hecho imponible y los mismos criterios valorativos de los bienes de tal naturaleza que los establecidos por el*

*Estado. A estos efectos, las Diputaciones Forales designarán representantes en las Comisiones que se creen en el Ministerio de Hacienda para el establecimiento de dichos criterios. Asimismo se utilizará, a efectos fiscales, la misma clasificación de actividades industriales, comerciales, de servicios y profesionales que en territorio común.*

*Quinta. Se aplicarán normas tributarias iguales a las del Estado, a las operaciones bancarias y de los mercados monetarios, así como a los demás medios de financiación de las empresas.*

*Sexta. Se someterán a igual tributación que en territorio común los actos de constitución, ampliación y disminución de capital, transformación, fusión y disolución de sociedades.*

*Séptima. No se concederán amnistías tributarias, cualquiera que sea su denominación, salvo que previamente se establezcan con carácter general mediante Ley votada en Cortes Generales.*

*Octava. No se establecerán privilegios de carácter fiscal, directos o indirectos, ni se concederán subvenciones que supongan devolución de tributos.*

*Novena. Las regularizaciones o actualizaciones tributarias que acuerden los Territorios Históricos no supondrán incorporación de activos ocultos ni eliminación de pasivos ficticios.*

*Diez. Se adoptarán los acuerdos pertinentes con objeto de aplicar en los Territorios Históricos las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual periodo de vigencia que el señalado para estas.*

*Once. Las normas que dicten las Instituciones competentes de los Territorios Históricos no podrán implicar menoscabo de las posibilidades de competencia empresarial, ni distorsionar la asignación de recursos y el libre movimiento de capitales y mano de obra.*

*Al dictar sus normas fiscales, las Instituciones competentes de los Territorios Históricos atenderán a los principios de la política económica general.*



*Doce. La aplicación del presente Concierto no podrá implicar una presión fiscal efectiva global inferior a la que exista en el territorio común”.*

Como puedes ver, fue un artículo con un contenido muy extenso y muy preciso, en el que se abordaron cuestiones críticas para las instituciones vascas, del carácter limitativo. Entre ellas se pueden destacar las siguientes:

- No se podrían fomentar inversiones con discriminación de su origen (norma segunda).
- No se reconocía capacidad a las instituciones vascas para conceder amnistías fiscales (norma séptima) ni establecer privilegios de carácter fiscal (norma octava).
- La unidad de mercado debía ser mantenida (norma once).
- Se rechazaba la posibilidad de crear un paraíso fiscal en Euskadi (norma doce).
- Como has podido apreciar, todas ellas eran cuestiones que reflejaban muy bien la desconfianza con la que los negociadores del Estado veían al Concierto en determinados campos.

En la negociación de todas esas materias me tuve que involucrar personalmente, para desterrar los fantasmas que flotaban sobre aquella mesa negociadora. Y quizá el más difícil de eliminar fue el del paraíso fiscal o, si lo quieres expresar de otra manera, el de la presión fiscal que, tras el Concierto, íbamos a soportar los vascos. Fue un tema trascendental que negocié personalmente con el Ministro de Hacienda y que te explicaré con más detalle al tocar los escollos más importantes de aquella negociación, en el capítulo siguiente.

Pues bien, para que veas cómo evolucionan las cosas con la experiencia que genera el paso del tiempo, los **Principios de Armonización Fiscal fueron redactados con mayor precisión, y mucha menos extensión, dieciséis años después**, tras el acuerdo que se produjo en la Ley 38/1997, de 4 de agosto –por la que se introdujeron determinadas modificaciones, nuevamente pactadas, en el Concierto Económico de 1981–. que quedó definitivamente como puedes ver a continuación:

*“Los Territorios Históricos en la elaboración de la normativa tributaria:*

- a) *Se adecuarán a la Ley General Tributaria, en cuanto a terminología y conceptos, sin perjuicio de las peculiaridades establecidas en el presente Concierto Económico.*
- b) *Mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado.*
- c) *Respetarán y garantizarán la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio español, sin que se produzcan efectos discriminatorios, ni menoscabo de las posibilidades de competencia empresarial, ni distorsión en la asignación de recursos.*
- d) *Utilizarán la misma clasificación de actividades industriales, comerciales, de servicios, ganaderas y pesqueras que en territorio común, sin perjuicio del mayor desglose que en las mismas pueda llevarse a cabo”.*

De estos Principios de Armonización Fiscal introducidos dieciséis años después de la entrada en vigor del Concierto de 1981, **el más importante fue el compromiso de los Territorios Históricos de mantener una “presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado”**. En el precepto de 1981 que negocié personalmente con el Ministro de Hacienda, tras mucho debate, como puedes ver, **se cambió la expresión “inferior” por la de “equivalente”**, para hacer referencia al nivel de la presión fiscal en Euskadi, pero se mantiene la expresión “efectiva global”.

Como esta es una de las acusaciones permanentes que sufre el Concierto –y, por extensión, todos los que habitamos en Euskadi– volveré a tocar el tema en la Parte Octava de esta obra, cuando analicemos los ataques políticos y críticas técnicas que sufre el Concierto Económico (*para que te asombres, ¡he identificado nada menos que veintidós! Para que puedas estar seguro de que en Euskadi no existe “paraíso fiscal” alguno, a diferencia de lo que se puede decir de algún otro Territorio estatal*).

*(¿Cuál es? Voy a ser malo y no te lo voy a contar aquí, sino en la Parte citada. A pesar de ese desaire, te ruego que, en cuanto leas el epígrafe siguiente, me acompañes al capítulo siguiente).*

### 20.3. El Principio de Colaboración entre Administraciones

Finalmente, el Concierto Económico también desarrolla un **Principio de Colaboración**, en virtud del cual, como señala el artículo 5.1. *“el Estado y los Territorios Históricos, en el ejercicio de las funciones que les competen en orden a la gestión, inspección y recaudación de sus tributos, se facilitarán mutuamente cuantos datos y antecedentes estimen precisos para su mejor acción”*. Puedes consultar los detalles en el Facsímil del Concierto de 1981 que figura al final de esta Parte.

No sé cuál será tu opinión, sufrido lector o lectora, sobre todos estos Principios, pero me pareció entonces –y me sigue pareciendo ahora– que eran absolutamente aceptables, en las condiciones políticas en las que nos encontrábamos y teniendo en cuenta el nivel de desarrollo que habían alcanzado la economía vasca y española, a principios de los 80, y el que tendría en los años siguientes.

Me pareció también –y sigo manteniendo el mismo criterio que, por supuesto, someto a tu consideración– que estos Principios contribuyen a dar credibilidad al Concierto, a dotarle de la necesaria profundidad conceptual y a salir al paso de muchos de los estereotipos que le han perseguido a lo largo de su dilatada historia.

## 21. LA METODOLOGÍA DE ESTABLECIMIENTO DE CUPO

Este tema lo vamos a comentar en detalle en la Parte Quinta de la obra, pues vamos a dedicar al mismo el Título II (“La nueva definición del Cupo en el Concierto de 1981”), y el Título III (“La nueva metodología de Cupo: Un gran avance”) con un total de diez capítulos. Por lo tanto, allí vas a tener una explicación muy completa sobre este tema que ahora simplemente te voy a apuntar para completar uno de los elementos clave del Concierto de 1981 y también de la compleja y larguísima negociación para sacar adelante el mismo.

### 21.1. Un planteamiento innovador

El planteamiento del Cupo contenido en el Concierto de 1981, rompió radicalmente con todas las definiciones en este tema en los Concierdos aprobados en los ciento tres años anteriores. Fue por lo tanto un planteamiento radicalmente innovador. Pero te quiero dejar claro que, aunque me tocó jugar un papel fundamental, como hemos comentado en alguno de los capítulos anteriores en la negociación de la metodología de Cupo (acompañado por algún otro de los miembros de la Comisión Negociadora, como lo fue muy especialmente Juan María Ollora), te quiero dejar claro que no fue “un invento mío” sino que la piedra filosofal, por llamarla de alguna forma, estaba contenida en tres simples líneas en el 41.2 d) del Estatuto de Gernika. En ese precepto, perdido en la mitad de un artículo muy largo se dice que: *“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 asume la Comunidad Autónoma”*.

En estas pocas palabras, se definían dos cambios trascendentales en relación con los modelos que se habían seguido a lo largo de la historia del Concierto. El primero ya te lo he comentado anteriormente, se establecía un Cupo global, en lugar de tres Cupos para cada uno de los Territorios Históricos, aunque, lógicamente, la globalidad se lograba por integración de los Cupos correspondientes a cada uno de ellos. Pero el cambio más decisivo es la última parte de ese artículo, la que señala que la aportación del País Vasco al Estado consistirá en un Cupo global **“como contribución a todas las cargas del Estado que no asume la Comunidad Autónoma”**.

Por lo tanto, el Cupo se determina sobre una base que el País Vasco no controla, a diferencia de los modelos históricos anteriores, en los cuales o bien el Cupo venía determinado por el decreto correspondiente, como ocurría en los primeros modelos históricos de Concierto, o bien como se establecía en el Concierto alavés de 1976, la Diputación foral recaudaba todos los impuestos pero el Estado le reclamaba la parte de los mismos que no cubriera lo que se denominaban “gastos compensables” (los gastos en los que incurría Araba para el desarrollo de sus competencias).

El modelo alavés era en sus fundamentos remotamente parecido al actual de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común que vamos a comentar con detalle en la Parte Séptima de la obra, con la diferencia fundamental de que la recaudación en el caso de estas últimas la realiza la Agencia Tributaria estatal y en el caso del Concierto de Araba de 1976, como te he apuntado, la realizaba la Hacienda foral alavesa.

En el modelo de Concierto del 81 se rompe con todos esos principios y el compromiso que asume Euskadi, en función del mismo, es aportar al sostenimiento de las cargas del Estado. ¿Cómo hace eso? Sobre la base, de que, como ocurría en el caso de Álava que te acabo de comentar, los tres Territorios Históricos recaudan la totalidad de los impuestos en territorio vasco y de esa cantidad deducen un importe, el Cupo, que se destina a pagar al Estado lo que se denomina como sus “cargas generales”.

Se entiende por tales, de acuerdo con el artículo 50.1 del Concierto de 1981 *“las que correspondan a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por la Comunidad Autónoma Vasca”*.

Para la determinación del importe total de esas cargas, el artículo 50.2 del Concierto de 1981 indica que *“se deducirá del total de gastos del presupuesto del Estado, la asignación presupuestaria íntegra que, a nivel estatal, corresponda a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, desde la fecha de efectividad de las transferencias fijadas en los correspondientes decretos”*.

Te explicaré con todo detalle en los Títulos indicados lo que quiere decir esto, para no extenderme mucho en este capítulo.

En cualquier caso, tienes que saber que en la negociación del Concierto de 1981 quedó claro que tendrían siempre carácter de cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma y que por lo tanto tendrían que ser pagadas siempre vía Cupo, tres tipos de gastos estatales:

- 1º)** Las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado al Fondo de Compensación Interterritorial. Cuestión que comentaremos en detalle más adelante.
- 2º)** Las transferencias o subvenciones que haga el Estado en favor de entes públicos, en la medida en que las competencias desempeñadas por los mismos no estén asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco. En otras palabras, las transferencias que realice el Estado, por ejemplo, a la Renfe, o a AENA para la gestión de los aeropuertos, antes de su privatización parcial.
- 3º)** Los intereses y cuotas de amortización de todas las deudas del Estado, contraídas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Concierto de 1981 y de las posteriores.

La cantidad que resulta por aplicación del porcentaje de contribución, el 6,24% que te comentaré a continuación, experimenta una serie de deducciones que te explicaré con detalle en la Parte Quinta de la obra, hasta llegar a determinarse el Cupo líquido que se tiene que pagar anualmente.

Espero que con todo lo que te he explicado, aunque quizá te suene un poquito complicado, tengas ya una primera visión del carácter innovador que supone esta metodología de Cupo que, como te he apuntado, significa asumir un importante riesgo unilateral por parte de Euskadi y de sus Territorios Históricos que representa una diferencia radical también con el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común que siempre están sometidas a la tutela del Estado.

## **21.2. Una cuestión que costó mucho acordar**

Si recuerdas lo que te he comentado en los capítulos seis y siete de esta parte, la negociación de la metodología de Cupo costó muchísimo acordarla. En primer lugar, la representación estatal no quería hablar de este tema. Lo

demuestra así el hecho de que en las negociaciones que mantuvieron con el Consejo General Vasco no se pronunció en ningún momento la palabra Cupo, ni en las actas en las que se recogieron los resultados de los acuerdos llegados en aquellas conversaciones se mencionaba ni una sola vez la palabra Cupo.

Con posterioridad, la representación del Estado varió su estrategia y, mientras estábamos a mitad de la negociación, con las dificultades que ya conoces de la Ley de Concierto, lo que planteó es que había que negociar al mismo tiempo otra Ley, la Ley de Cupo. Nosotros nos negamos rotundamente porque eso significaba dejar la entrada en vigor del Concierto *“ad calendas graecas”*, es decir, a cuando el destino lo quisiera, porque eso hubiera significado alargar la negociación como mínimo otro año más.

Finalmente, conseguimos convencer a los representantes del Estado que en la Ley del Concierto era fundamental poner los principios fundamentales de la metodología del Cupo y establecer un Cupo provisional para 1981.

La cuarta dificultad que surgió en relación con este tema, una vez acordado lo anterior, fue tener que aguantar la insistente petición de los negociadores estatales de que fuéramos hacia un modelo de Cupo similar al del Concierto alavés, a lo cual desde la parte vasca nos negamos rotundamente. En primer lugar, porque significaba no cumplir con el precepto estatutario que te he explicado anteriormente, y, en segundo lugar, porque teníamos el convencimiento de que la aplicación de la metodología de Cupo que apuntaba el Estatuto, era a la larga mucho mejor que la establecida en el Concierto de Álava de 1976, entre otras cosas porque evitaba el permanente control del Estado, dado que el compromiso de la Comunidad Autónoma era pagar gastos del mismo que las propias Cortes Generales determinaban al aprobar los Presupuestos Generales que se le presentaban por parte del Gobierno.

Fue llamativa la insistencia en este último punto fundamentada además en un argumento válido pero que resultaba extraño en boca de los representantes del Estado. Y es que, nos insistían una y otra vez en que estábamos asumiendo un riesgo muy grande. Esto era cierto, porque como te acabo de apuntar, la metodología de Cupo incorporada en el Concierto de 1981 suponía asumir un riesgo unilateral. Pero al mismo tiempo, significaba también un reconocimiento de una autonomía plena en cuanto al gasto y en cuanto al ingreso, con las limitaciones establecidas en los principios generales del Concierto que te he explicado en el capítulo anterior.

Por esta razón, venciendo todo tipo de resistencias (que no solo se limitaron a los negociadores estatales, sino que también se produjeron desde determinados responsables políticos, sobre todo de Cataluña, que nos insistían, como me lo hizo ver a mi más de una vez el Conseller de la Generalitat, Ramón Trias Fargas, en que estábamos asumiendo un riesgo que no podíamos controlar). La Historia demostró quién tenía razón.

### **21.3. Un riesgo unilateral que se asumió con confianza en el futuro de Euskadi**

Con el simple enunciado del epígrafe anterior ya conoces cual fue la razón fundamental por la que nos decidimos a desarrollar a fondo el precepto estatutario: la confianza total en Euskadi y ello, a pesar de que la situación que estábamos sufriendo era, como ya conoces por los numerosos detalles que te he facilitado, absolutamente catastrófica. Pero teníamos confianza en que, con las armas que nos otorgaba el Concierto, la capacidad de recaudar la totalidad de los impuestos y ejerciendo las labores públicas con pulcritud, de forma que consiguiéramos poner en marcha un modelo de Administración modélica, pensamos que la aplicación rigurosa de la metodología de Cupo podría resultar a la larga beneficiosa.

Nos costó mucho comprobar que esto era así, pues hasta el año 1995 se mantuvo una situación económica mala en el País Vasco, con lo cual las recaudaciones se situaban permanentemente por debajo de nuestras expectativas. Pero cuando se inició el ciclo expansivo más duradero que ha tenido la economía vasca en tiempos modernos y que alcanzó hasta el año 2008, pudimos ver las enormes ventajas, en términos de recaudación y por lo tanto en capacidad de gasto y de actuación pública que encerraba el Cupo que se había acordado en 1981.

Personalmente, estoy muy orgulloso desde una perspectiva estrictamente profesional de haber podido aportar mis conocimientos al desarrollo de esta metodología cuyas líneas fundamentales, y ese es otro dato que debes tener en mente, se siguen manteniendo 34 años después.

Estoy seguro de que con la introducción que supone este capítulo y con lo que vas a leer en los diez que te he citado anteriormente de la Parte Quinta, tu conocimiento sobre el Cupo va a ser auténticamente excepcional.



Con ello, si te parece vamos a analizar otros difíciles escollos que se nos plantearon en la negociación del Concierto de 1981.

## 22.- LOS VEINTIÚN ESCOLLOS MÁS DIFÍCILES EN LA NEGOCIACIÓN DE 1980-1981

Como puedes suponer, en una negociación que duró tanto tiempo y que en algunos momentos fue tan intensa, las dificultades para pactar punto por punto el texto del Concierto de 1981 fueron numerosísimas, por lo que me voy a limitar a hacerte un resumen muy liviano, a continuación.

El primer obstáculo a superar fue el de **crear un “clima negociador”**, es decir, ser capaces de dialogar, analizar alternativas y finalmente pactar, lo cual no solo requirió un esfuerzo muy grande en todo lo que se abordó en la mesa de negociaciones, sino que además fue necesario superar el desconocimiento personal y las diferencias ideológicas, hasta crear un clima de relación fluido y de confianza personal entre las dos partes, en especial entre los dos cabeza de delegación, el Ministro de Hacienda y el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco. Todo ello no fue nada fácil, debido a la existencia de un entorno político, económico y social sumamente tensionado en Euskadi –que te he resumido en un capítulo anterior– y en España.

En la mesa de negociación, las dificultades más serias para alcanzar acuerdos se centraron en **cuatro áreas muy sensibles**: la política, la hacendística o tributaria, la de aportación al Estado y la legislativa.

Dentro de esas cuatro grandes áreas hubo que superar **veintiún cuestiones muy difíciles**<sup>131</sup> que te resumo a continuación, para tu conocimiento: tuvimos que superar siete escollos políticos, seis hacendísticos o tributarios, siete relacionados con el Cupo, es decir, con la aportación de la Comunidad Autónoma Vasca al Estado y, finalmente uno que podríamos considerar de carácter legislativo. Si te parece vamos a ver cada uno de ellos, para tu conocimiento:

### 22.1. Siete escollos políticos:

**1º. Privilegio.** Hubo que lograr 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. Solidaridad.** Se asumieron, porque nos parecieron lógicas y necesarias 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 –según te he apuntado en el capítulo anterior– y que, como plasmación del mismo, la Comunidad Autónoma Vasca debía aportar al Fondo de Compensación Interterritorial, porque era de justicia.

**3º. Amnistía fiscal.** Se confirmó que las instituciones competentes de los Territorios Históricos no concederían ninguna amnistía fiscal, lo cual, finalmente, fue incorporado como una de las fórmulas de armonización que te he explicado en el capítulo anterior.

*(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<sup>132</sup>. 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<sup>133</sup> y esta política no fue seguida por las Haciendas Forales vascas).*

**4º. Paraíso fiscal.** Hubo que 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.

La línea argumental que seguimos para defender esto es que fue cuádruple:

- Que el País Vasco no se podía permitir ese lujo porque tenía muchas necesidades, lo cual aceptaron nuestros interlocutores.

- Que la presión fiscal no solo depende de los tipos nominales de los impuestos, sino en gran medida de la forma en que se apliquen las Leyes, lo cual también aceptaron.
- Que la experiencia comparada ponía de manifiesto que los Estados miembros de una Federación que poseen mayor capacidad contributiva, al tener mayores rentas suelen tener mayor presión tributaria.
- Aunque hubiera presión fiscal inferior no por ello se atentaría al principio de equidad porque dependería del nivel de servicios públicos que se recibiese en Euskadi, tal como y como se podía deducir de las teorías de distintos hacendistas.

Al final, 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, como te he comentado en el capítulo anterior.

**5º. Autonomía normativa.** 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.

Como recoge el libro de Miren Alcedo al que he hecho repetidas diferencias José Ramón López Larrinaga, que fue quien realizó la mayor aportación en este capítulo, le comentaba que *“había dos discrepancias básicas, en Renta y Sociedades.*

*Curiosamente, el Estado se quería aferrar a que podía crear distorsiones económicas la autonomía en el Impuesto de Sociedades. Nosotros decíamos que era impensable, que Álava lo tenía, etc. etc. Pero su postura era incluso a negar a reconocer autonomía normativa en Sociedades. Bueno, estaba claro que su estrategia estaba inducida a... por eso era una postura maximalista, conscientes de que eso iban a ceder el día de mañana, pero para que no sacásemos absolutamente ninguna otra cosa.*

*Nosotros nos centramos en el IRPF. Teníamos muchísimo interés, no tanto por ser un instrumento de política económica –que en parte lo es, en cuanto que atañe por ejemplo a la empresa individual– sino, sobre todo por*

*el punto de vista de imagen, e incluso el poder realizar alguna política fiscal”<sup>134</sup>.*

Tras arduas negociaciones, se alcanzó un acuerdo equilibrado que iba mucho más allá de lo que disponía el entonces vigente Concuerdo 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. Junta Arbitral.** Se acordó por ambas partes que los conflictos que se suscitaran entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales, o entre estas 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.

En un modelo de ejercicio compartido de competencias fiscales sobre un mismo territorio y unos mismos obligados tributarios, el conflicto entre Administraciones es inevitable al ejercer las competencias respecto de un concreto sujeto o negocio concreto.

La resolución judicial de estos conflictos, siendo una alternativa evidentemente válida, constituye un instrumento insuficiente por su excesivo formalismo, por el habitual bloqueo de estos órganos ocupados en la resolución de conflictos entre individuos, por su excesivo coste y, seguramente también, por la desconfianza de los poderes políticos respecto de los tribunales ordinarios, cuando de resolver conflictos entre ellos se trata.

El modelo de un órgano arbitral, formado por profesionales de mutua confianza de los poderes políticos, resulta en teoría una alternativa más deseable<sup>135</sup>.

*(En el caso del Concierto Económico, la falta de confianza recíproca impidió durante años conformar el órgano. Solo superado ese problema se ha llegado a encontrar una solución dinámica, y aun así su implantación está resultando difícil. Ello no obstante, la doctrina elaborada por la Junta Arbitral es, sin duda, la mejor garantía de continuidad del régimen aportada desde el estamento técnico tributario)<sup>135</sup>.*

**7º. Vigencia.** 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 alcanzara hasta el año 2001<sup>136</sup>.

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.**

## **22.2. Seis escollos hacendísticos / tributarios**

**1º. Precisar conceptos.** Fue necesario definir 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. Puntos de conexión.** Se pudo 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”, en el que no me voy a detener, para no entrar en cuestiones técnicas (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. Competencias en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones.** Se logró 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 convierta 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 diez 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 ampliado por las Haciendas Forales (una verdadera pena) en 2014, para incorporar las donaciones entre el grupo familiar más próximo

**4º. Estructura general impositiva.** Por razones de eficacia se aceptó la propuesta estatal de que el Concierto “atendiera” a la estructura general impositiva del Estado, cuestión técnicamente compleja que se solventó satisfactoriamente.

**5º. Privilegios fiscales.** 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: para evitar que con ello se atacara al Concierto y, sobre todo, porque en las circunstancias en las que se encontraba Euskadi esas eran las últimas de las intenciones que podrían caber en la cabeza de unas Haciendas Forales que lo que necesitaban, imperativamente, era recaudar.

**6º. Unidad de mercado.** 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.

### **22.3. Siete escollos sobre la aportación de la Comunidad Autónoma Vasca al Estado vía Cupo**

**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<sup>136</sup>: *“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”*. No me alargo más porque lo hemos comentado y volveremos a verlo en la Parte Quinta.

**2º. Lograr que la metodología de Cupo se incorporase al propio Concierto**. Como te he avanzado, a esto se resistió mucho inicialmente la representación del Estado, ya 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. Sin embargo, a medida que se realizaran las primeras transferencias en cumplimiento del Estatuto de Gernika, ese concepto era evidente que ese concepto dejaba de ser tan claro.



Para que entiendas mejor la dificultad del concepto, una vez realizadas las transferencias de una competencia exclusiva del País Vasco, como era la de “Agricultura y Ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía”, en línea con lo establecido en 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 pacto, incorporando la Disposición Transitoria Séptima del Concerto, 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”<sup>137</sup>.

En el debate del Proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados, en abril de 1981, esta 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 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.

Como este es uno de los elementos nucleares del Concierto de 1981, lo comentaré en detalle en el capítulo siguiente, pero te anticipo que 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 de pesetas. Si divides esta cantidad entre la de las cargas generales del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma, resulta que el porcentaje resultante es algo mayor (un 6,29%). Por pequeños ajustes en el cálculo.

- 5º. Se propuso por mi parte, y fue aceptada por la representación del Estado, la **Disposición Adicional Cuarta**<sup>137</sup> **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”, el Tren de Alta Velocidad**, que unirá las tres capitales vascas según parece, en 2019 (*¡toquemos madera!*).

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

Como te he adelantado, en una negociación personal con el Ministro conseguí introducir la **Disposición Transitoria Quinta**<sup>137</sup> que reconocía la **renovación automática del Cupo anual**, en los casos en los 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 para la autonomía vasca, ya que, 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 de 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, hasta 1986 y está sirviendo también para el periodo de 2012 a 2015 en el que no se ha llegado a un acuerdo sobre la Ley Quinquenal de Cupo.

**7º. Capacidad Financiera de Euskadi.** Uno de los temas que tuvimos que negociar con mayor intensidad en el año 1980, con la representación del Estado y que está relacionado, a su vez, con la metodología del Cupo que estábamos definiendo en el nuevo Concierto, es el de la llamada “Capacidad Financiera”, entendiendo por tal la suma de varios componentes, que resume muy bien Ignacio Zubiri, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea en el artículo que hemos citado anteriormente<sup>138</sup>.

- *“En primer lugar, la recaudación por impuestos concertados”*
- *“Aquellas transferencias que el Estado realiza de forma regular a la Comunidad Autónoma del País Vasco (esto incluye los ajustes por impuestos indirectos –IVA y especiales–, las transferencias de la tesorería de la Seguridad Social y la participación de los entes locales de Euskadi en los ingresos del Estado”. Esto se hace ya que, “debido al diseño de los puntos de conexión, hay impuestos pagados por residentes en Euskadi que son recaudados por el Estado y, por tanto, debe compensar a la Comunidad Autónoma Vasca por la diferencia”.*
- *“Cuando a la recaudación por ingresos concertados, como las transferencias del Estado se les resta el Cupo, se obtiene lo que podemos denominar ingresos regulares. Además de estos ingresos, la Comunidad Autónoma recibe otras transferencias no ligadas al Concierto Económico y que además no son periódicas. Las más importantes son las transferencias de la Unión Europea o las que se derivan de Convenios con el Estado”.*

La definición de estos conceptos permitió determinar cuánto debía ser la capacidad financiera que se derivaba del Concierto Económico para la Comunidad Autónoma del País Vasco.

## 22.4. Un escollo legislativo

Finalmente, como ya he comentado anteriormente, 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**<sup>139</sup>.

La Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que **se aprobó** el Concierto Económico con 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, ¿no te parece? Te recuerdo, sin embargo, que aquel Proyecto de Ley iba acompañado de una voluminosa Memoria, preparada por el Ministerio de Hacienda. En ella se explicaba a los parlamentarios españoles, con todo detalle, los antecedentes y contenido de un Proyecto de Ley sobre una institución que, ciento tres años después de su aparición, fue sometida por primera vez a la aprobación del Poder Legislativo.

## **23.- LA NEGOCIACIÓN DEL PORCENTAJE DE CONTRIBUCIÓN (6,24%)**

Como puedes suponer, la definición de cuál debía ser el porcentaje de contribución del País Vasco al sostenimiento de las “cargas generales del Estado” **fue uno de los puntos cruciales** de la negociación que desarrollamos a lo largo de 1980, para recuperar el Concierto Económico de Bizkaia y Gipuzkoa, y actualizar el de Araba.

### **23.1. Una cuestión singular**

Acabo de valorar esta parte de la negociación como crucial por dos razones. La primera, por su importancia política –como estamos viendo en el 2015 en el intenso debate que se está produciendo en relación con el nuevo modelo de financiación de las quince Comunidades Autónomas de régimen común–. Y la segunda, por su trascendencia económica, sobre todo para el País Vasco.

Tienes que recordar algo que sabes muy bien: un aumento del porcentaje de contribución del País Vasco al sostenimiento de las “cargas generales del Estado” en competencias no transferidas a la Comunidad Autónoma origina una disminución –por la cantidad adicionalmente ingresada al Estado– en los recursos a disposición del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos vascos, para la financiación de sus propios presupuestos (es decir, si eres residente en Euskadi, para los servicios públicos que disfrutas: Sanidad, Educación, Seguridad Ciudadana, Carreteras, etc.). Además, debes tener en cuenta que un aumento del porcentaje de contribución del País Vasco tiene una importancia relativa muy inferior para el Estado, por representar el País Vasco aproximadamente la dieciseisava parte del total del mismo, en cuanto al peso de su economía se refiere.

### **23.2. Aproximaciones posibles al porcentaje de contribución**

Como es lógico, en la negociación del Concierto, cada una de las delegaciones trató de plantear y de justificar, con argumentos, el criterio que más le favorecería. Por ejemplo, a Euskadi le favorecía un criterio de contribución que se basara en población, pues la suya representaba entonces un 5,69% sobre la total del Estado y en 2014 solo un 4,68%. Incluso, para determinado tipo de gastos, podía haber defendido el criterio de extensión territorial, pues el

territorio de la Comunidad Autónoma Vasca representa menos del 1,5% del estatal.

A la representación del Estado, le podía interesar más defender, por ejemplo, un criterio de contribución basado en el peso del sector industrial sobre el total estatal, pues en ese campo el País Vasco representaba entonces bastante más del 10% del español (aunque se encontraba en pleno derrumbe).

En principio, se planteó este tema a nivel técnico, pero no hubo forma de que se llegase a un acuerdo. Al final, se sometió la cuestión a los dos copresidentes de la Comisión Negociadora. El Ministro de Hacienda y el autor de esta obra, acordamos que el criterio de contribución del País Vasco al sostenimiento de las “cargas generales del Estado” fuera el peso del **Producto Interior Bruto Vasco, a coste de factores**, sobre el valor de esa misma magnitud económica en el Estado (es un indicador menos utilizado que el PIB a precios de mercado que es, a su vez, igual al anterior más subvenciones, menos impuestos).

Utilizamos este criterio como una aproximación al término de “renta”. Con ello, pactamos introducir en el pago a realizar al Estado un concepto de progresividad (a mayor renta vasca más pago al Estado y viceversa) que entonces me pareció absolutamente justo y con lo que espero esté de acuerdo.

*(Como puede ser que no estés familiarizado con la terminología macroeconómica, el Producto Interior Bruto es el valor en euros de la producción final de bienes y servicios de España o de Euskadi, durante un determinado periodo de tiempo, normalmente un año. En otras palabras y mucho más simples, es el valor de lo que produce un país en un año.*

*En términos de volumen total, expresa el tamaño de la economía de un País: la economía francesa es más grande que la vasca porque el PIB –que es como se identifica usualmente a esta magnitud económica– de Francia es más grande que el de Euskadi. Pero además de servir de referencia para fijar la dimensión de una economía, otro de los principales usos del PIB es que, dividido por el número de habitantes de un país, permite calcular el llamado “PIB per cápita”, que habitualmente sirve como referencia primaria del bienestar material. Se puede asumir que cuanto mayor es el PIB per cápita mejor se vive o se podría vivir en un determinado país.*

*Por todo ello, acordamos que esta magnitud del PIB podría ser válida para definir el porcentaje de contribución al Estado por parte del País Vasco, asumiendo, por lo tanto, que a mayor tamaño de la economía podría darse mayor bienestar material en comparación con el Estado, y que de ello debía resultar una mayor contribución y viceversa).*

En base a ese acuerdo, pactamos el contenido del importante artículo 53 del Concierto de 1981, en el que quedó plasmado, por tanto, que “los índices de imputación” –te explicaré más adelante por qué se emplea el plural– “se determinarán básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos”.

### **23.3. Un cálculo muy difícil**

Ponernos de acuerdo sobre el criterio a emplear no fue de las cuestiones más difíciles de pactar. Lo que resultó mucho más complicado fue expresar matemáticamente, en un porcentaje, ese acuerdo.

El problema técnico que planteó fue que el cálculo del PIB a coste de factores es complejo y se realiza siguiendo varios métodos de aproximación. A los valores obtenidos por esos métodos, se les aplican ciertos ajustes para que quede reflejado, en el valor final del PIB (por ejemplo, la economía sumergida, al menos la parte detectable de la misma, como ha ocurrido en España a partir de 2014). Para complicar aún más las cosas, y no me extendiendo más en esta pequeña reflexión técnica, el PIB se puede valorar a coste de factores, que es el criterio que utilizamos en la negociación para el Concierto, o a precios de mercado.

Pues bien, una vez definido que el criterio que se iba a utilizar iba a ser el PIB a coste de factores, como te he señalado, se abordó este tema con intensidad, en una Comisión técnica, entre economistas y funcionarios de Hacienda que apoyaban a las dos delegaciones negociadoras, **cuánto era el peso del País Vasco sobre el Estado en esa magnitud económica.**

Para entender por qué ocurrió esto, te tienes que situar en la España de 1980, un país pobre y en crisis, con un aparato estadístico tercermundista. Por ello, determinar el PIB en lo que entonces se conocía como “las Provincias Vascongadas” –aunque la Comunidad Autónoma había nacido en 1979, con el Estatuto– era tarea de titanes.

Por ello, no te debe extrañar que, tras mucho debatir, las posiciones de las dos partes quedaron bien fijadas, sin acuerdo final. Nos quedaba a los dos Presidentes una “patata calentísima”, a la que había que encontrar una solución satisfactoria.

Y esto no se revelaba como algo sencillo, sino más bien lo contrario, porque las posiciones eran muy firmes. La última del equipo negociador estatal fue que la aportación vasca al sostenimiento de las cargas del Estado debía ser 6,78% (*bueno, para ser exacto fue un porcentaje ¡con cinco decimales!*) y para nosotros, que habíamos hecho muchos números para calibrar nuestra propuesta y nuestras posibilidades, aquello era inasumible. No podíamos superar, bajo ningún concepto el 6,45% porque pendía sobre nosotros la amenaza del “riesgo unilateral” que conllevaba la metodología de Cupo, como te he comentado.

#### **23.4. La negociación final del porcentaje de contribución del País Vasco**

Dado que la Comisión técnica había avanzado hasta donde era posible en ese nivel, le propuse al Ministro de Hacienda que dejáramos este tema para el final y que lo negociáramos, él y yo, personalmente. Jaime García Añoveros aceptó mi propuesta y, por lo tanto, nos tuvimos que enfrentar con este asunto al final. El propio 28 de diciembre de 1980, dedicamos a este asunto dos horas de intensa conversación, en el despacho del Ministro, sin ningún testigo delante.

En la conversación que desarrollamos estuvimos de acuerdo en los siguientes aspectos:

- 1º. Que los datos estadísticos del PIB a nivel regional eran, en aquellos años 80, muy poco fiables.** Le hice ver que las relaciones estadísticas que se utilizaron por parte de los responsables de la Comisión Técnica que había estudiado este tema por nuestra parte, fueron básicamente las Tablas Input Output que en aquellos tiempos realizaba el Servicio de Estudios del Banco Bilbao y las informaciones que este mismo servicio realizaba sobre la Renta Provincial con una periodicidad bianual (*por esas casualidades de la vida, pocos meses antes de incorporarme al Gobierno Vasco, yo había realizado la presentación pública del Estudio correspondiente a 1977-78, junto con el Director del Servicio de Estudios de aquel Banco*) y las informaciones estadísticas que, sobre cuestiones



de PIB, realizaba el Servicio de Estudios de Caja Laboral Popular, ligada al Grupo Mondragón.

*En todas esas cuestiones había trabajado también el equipo que constituyó la Diputación Foral de Vizcaya en la calle Arbieta de Bilbao, en el que había estado trabajando Juan Luis Laskurain uno de los integrantes de nuestro equipo inicial técnico<sup>140</sup> según te he comentado en el capítulo 2 anterior).*

Jaime García Añoveros me señaló que habían conectado con el INE que les había facilitado algunos datos referenciados a 1977.

2º. Acordamos que el valor de **la economía sumergida en el País Vasco podía ser muy inferior al de otras regiones españolas** –que, entre otras cosas, ni siquiera se habían constituido como Comunidades Autónomas– por lo que era previsible que pudiera existir una sobrevaloración en el PIB vasco, en comparación con el **real** de otras regiones y que, por lo tanto, su peso en el total estatal también pudiera quedar sobrevalorado.

3º. Y, muy importante, establecimos también que el País Vasco estaba en una situación económica crítica y en fase de claro desplome productivo, por lo cual era **impensable que una estadística de calidad pobre**, como la que entonces existía y publicada con un sensible retraso respecto al año 1980, **podiera reflejar con precisión, y en un año determinado, esa situación.**

*(Para que veas que tenía toda la razón, con los datos sobre el PIB a precios de mercado publicados en la web del INE, a 15 de julio de 2015, resulta que el PIB vasco representaba el 7,53% en 1981, mientras que en 1990 el peso de la economía vasca sobre la estatal había caído hasta el 6,41% y en el 2000 hasta el 6,30% y en 2014 se ha situado en el 6,07%).*

4º. Acordamos también que, como se había decidido incluir en la Ley de Concierto la metodología de Cupo para 1981 y el Cupo resultante, **debíamos fijar el porcentaje para dicho año.**

5º. Comentamos también que las dos administraciones no podían estar discutiendo el porcentaje de contribución todos los años, dadas las

dificultades existentes para su cálculo y, además, con la dificultad adicional de ponerse de acuerdo en una materia tan compleja como esta. Por lo tanto, **aceptamos que el porcentaje que se acordara en la próxima Ley de Cupo tendría que tener una cierta estabilidad en el tiempo**, para evitar fricciones políticas y, además, para poder contar, con el tiempo, con estadísticas más fiables. En cualquier caso, como se estaba hablando de un porcentaje provisional para 1981, ese debate se dejaba para la futura Ley de Cupo (*un dato anecdótico, cuando se abordó esta en 1988 el porcentaje era del 6,45%, con los datos que facilita ahora el INE*).

Hablamos, por tanto, **de un porcentaje de contribución estable y no de un Cupo fijo**, porque el porcentaje se iba a aplicar, como contribución a unas “cargas generales del Estado” que iban a ir variando previsiblemente al alza, con el propio crecimiento del Presupuesto del Estado.

Fijadas y aceptadas las cinco posiciones anteriores, revisamos, desde esa quintuple perspectiva el resultado de los debates técnicos.

**Defendí ante el Ministro que, dada la situación en la que nos encontrábamos, tanto económica como políticamente, no podíamos ni debíamos pasar de un porcentaje de contribución del 6%**. Le insistí en que nos encontrábamos ante una Comunidad Autónoma que se iba a poner en marcha, y que tenía que implantar el Concierto Económico en dos territorios que suponían más del 85% del PIB de la Comunidad Autónoma. Esto conllevaba la dificultad técnica que iba a suponer todo el proceso de sustitución de la Hacienda del Estado, en Bizkaia y Gipuzkoa, por las Haciendas Forales que había que crear en esos dos Territorios, con las consecuencias que ello iba a suponer para la propia recaudación, además de la situación de crisis en la que nos encontrábamos.

El Ministro, haciendo uso de los estudios que le había entregado su equipo técnico, **defendió inicialmente el 6,78% citado como porcentaje de contribución** para, después de unos minutos de debate y gracias a los argumentos que le iba poniendo sobre la mesa, dejarlo en el 6,50%.

Y ahí quedaron las posturas. El tiempo apremiaba, teníamos que cerrar aquello como fuera y, finalmente, acordamos lo que se suele hacer en estos casos, cuando te estás moviendo en un terreno en el que cada parte tiene argumentos

de peso, pero no decisivos. En otras palabras, tomamos la decisión que se sigue en multitud de negociaciones y que seguro que tú habrás adoptado en alguna ocasión: decidimos **partir la diferencia**. Llegamos, por lo tanto, a un punto medio de confluencia que ni era satisfactorio para el Ministro de Hacienda ni era satisfactorio para mí, por razones opuestas, que fue **el 6,25%**, pero que aceptábamos por las dos partes.

Fijado este porcentaje del 6,25%, se me ocurrió proponerle al Ministro una idea que me vino a la cabeza en ese momento y que, quizá supuso una aportación positiva al debate, de cara al resto de la Comisión Negociadora y de los técnicos, a los respectivos Gobiernos, a los Parlamentos y a la opinión pública, en general.

Le señalé al Ministro que el 6,25% que habíamos acordado en base a los criterios técnicos y a los argumentos aportados, tenía el inconveniente –en términos de su presentación pública– de que parecía que habíamos partido la diferencia entre el 6,50% y 6%, como ocurrió en realidad. Por ello, le propuse que aumentáramos o que bajáramos una centésima ese 6,25% que habíamos acordado, para dejarlo en un 6,26% o en un 6,24% y así reforzar la idea de que estábamos ante un porcentaje que tenía detrás un serio fundamento técnico, como ocurrió de hecho –dado que se había llegado a ese 6,25% no tirando unos dados al aire, sino tras unos profundos análisis, en base a la información de que entonces disponíamos y no era fruto de un simple “chalaneo”, en una transacción política.

A Jaime García Añoveros le pareció que ésta era una gran idea y la aceptó encantado. Obviamente, para poder decidir si subíamos una centésima o bajábamos una centésima, tuve que emplear toda mi capacidad de convicción, utilizando el argumento de que una centésima para él no representaba absolutamente nada en términos del volumen de los Presupuestos Generales del Estado, mientras que para el País Vasco, en la situación en la que se encontraba en aquellos momentos, podía representar una cantidad significativa.

*(De hecho, lo que estábamos discutiendo, al final, era una cantidad mínima porque, sobre la base de unas “cargas generales del Estado” no asumidas por la Comunidad Autónoma de 618.500 millones de pesetas, una vez deducidas de las mismas las Compensaciones –que te voy a explicar en uno de los próximos capítulos–, el 6,26% representaba 38.718 millones de pesetas y el*

6,24%, 38.596, es decir, un tres por mil de reducción de Cupo. La diferencia era, por tanto, de 122 millones de pesetas (733.234 euros).

*Esta cantidad representaba el cuatro por cien mil del Presupuesto del Estado de 1981 y el uno por mil del Presupuesto de la Comunidad Autónoma previsto para aquel año, que era de 112.000 millones de pesetas. El Presupuesto Vasco representaba un 3,96% del Presupuesto del Estado que ascendía a 2,823 billones de pesetas).*

### **23.5. Una información transparente en la Memoria que acompañó al Proyecto de Ley de Concerto**

El Ministro de Hacienda, por su lado, me pidió que aceptara que en la Memoria que iba a acompañar al Proyecto de Ley (*una cuestión que le preocupaba especialmente, de cara a su propio partido y al PSOE*) figurara que se había producido un ajuste de cincuenta puntos básicos en la definición del porcentaje de contribución, por las razones que habíamos comentado, lo cual acepté, por supuesto, porque no había nada que ocultar.

Y, en segundo lugar, me señaló que, sin perjuicio de la “estabilidad” futura acordada para el porcentaje de contribución, su cuantía siempre quedaría condicionada a lo que se pactara en la Ley de Cupo definitiva que debía ser preparada antes del 1 de julio de 1981. Eso se hizo constar en la Disposición Adicional Quinta, pero dejando claro por mi parte que, si no se llegaba a un acuerdo, el Cupo de 1982 y siguientes se calcularían con la misma metodología que el de 1981, hasta que se llegara a un acuerdo definitivo.

Al final, **gracias a esa línea argumental, dejamos establecido el porcentaje del 6,24%**, que comunicamos al resto de la Comisión Negociadora y que se utilizó como referencia para el cálculo del Cupo Provisional de 1981.

En la memoria que se remitió al Congreso de los Diputados, acompañando al Proyecto de Ley el texto que se hizo constar fue el siguiente:

*“Módulo estimación. Cupo resultante. Como ya se ha señalado al explicar la metodología general, los índices de imputación han de determinarse básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos y, por ende, del País Vasco.*

*A la hora de calcular el Cupo inicial para 1981 se han tenido que usar, necesariamente, meras estimaciones de la real renta relativa al País Vasco. A este respecto hay que señalar no solo la escasez de estudios sobre la distribución regional de la Renta Nacional de España, sino que, además, los escasos estudios disponibles terminan sus series en 1977.*

*En un trabajo muy preliminar del INE se atribuye en dicho año al País Vasco el 6,74% (584.977,9 millones de pesetas) del PIB al coste de factores (8.695.329,7 millones de pesetas).*

*Todos los indicadores disponibles muestran, sin embargo, que desde 1977 dicho porcentaje ha disminuido sensiblemente como consecuencia del mayor impacto de la crisis económica en el País Vasco.*

*Como mera aproximación se ha estimado dicha reducción en el período 1977-1981 en 0,5 puntos porcentuales, llegándose al índice de 6,24% utilizado para el cálculo del Cupo inicial de 1981.*

*Dicho porcentaje en modo alguno prejuzga, ni en su concepto ni en su valoración, el que se aplique en años sucesivos que vendrá determinado en las sucesivas Leyes de Cupo<sup>141</sup>.*

### **23.6. Un porcentaje de contribución acertado**

Como pasa siempre en estos casos, unos entendieron que el porcentaje de contribución del País Vasco era excesivo y otros que era muy poco. A mí me pareció, al igual que al resto de la delegación vasca, un gran éxito. Además fue acertado, porque la realidad económica ha demostrado que el peso del Producto Interior Bruto a coste de factores del País Vasco sobre el PIB español **se ha alejado muy poco, a lo largo del tiempo, de esa cifra.**

En los primeros años de los 80, el PIB vasco sobre el estatal, sin olvidar las limitaciones estadísticas existentes, pesó más que ese 6,24%, como te he apuntado antes. En aquellos durísimos años, por lo tanto, el País Vasco contribuyó con menos de lo que en estricta técnica hubiera resultado. Pero, a medida que se fue produciendo el intenso proceso de ajuste de su economía, y una tremenda reconversión industrial, el País Vasco se fue acercando a ese porcentaje, con el que coincidió en algunos años. **Sin embargo, el PIB vasco**

viene representando menos del 6,24% desde 1993 a 20014 (salvo el periodo 1997 a 2000). Por lo tanto, **durante dieciocho de los últimos años Euskadi está pagando un Cupo más elevado del que le corresponde** por su peso en el PIB estatal, siempre en términos técnicos estrictos.

### 23.7. Un orgullo personal y alguna curiosidad

Pues con esto, amigo lector o lectora, estás enterado del origen del famoso 6,24%, porcentaje de contribución del País Vasco al sostenimiento de las cargas del Estado que todavía sigue en vigor, lo cual para mí representa una verdadera satisfacción personal y profesional.

Pero además, quiero comentarte una llamativa curiosidad: después de tanto debate, el famoso 6,24% no aparece por ninguna parte en la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprobó el Concierto Económico. Curioso, ¿verdad? Aparece solo, como te he apuntado, en la Memoria que lo acompañó.

La razón fue que, como estábamos hablando de un Cupo provisional para 1981 –basado en estimaciones del valor de las competencias estatales que iban a ser transferidas a Euskadi en 1981– y que además era la primera Ley de Concierto y de Cupo que iban a aprobar las Cortes Generales, era mejor centrarse en la explicación de la metodología y de las cantidades a pagar por Euskadi que en el porcentaje de contribución que, sin embargo, ya aparece expresamente en el artículo 7 de la Ley 44/1988, de 28 de diciembre.

Las cantidades que se hicieron constar en la Disposición Transitoria Séptima del Proyecto de Ley citado y finalmente aprobado, fueron las siguientes:

<b>CUADRO 1: CUPO INICIAL DEL CONCIERTO DE 1981</b>	
<b>Territorio Histórico</b>	<b>Millones de pesetas</b>
Araba	14.341
Bizkaia	38.243
Gipuzkoa	64.395
<b>Total País Vasco</b>	<b>116.979</b>

*(Este Cupo Bruto inicial de 116.979 millones de pesetas, dado que ya te has olvidado de las mismas, equivale a 703.057.950 euros).*

En aquella Disposición Transitoria Séptima figuraba también que “los citados importes se compensarán por los cuatro conceptos señalados en el artículo cincuenta y dos del presente Concierto en las siguientes cuantías”:

<b>CUADRO 2: COMPENSACIONES INICIALES DEL CONCIERTO DE 1981</b>	
<b>Territorio Histórico</b>	<b>Millones de pesetas</b>
Araba	9.610
Bizkaia	25.625
Gipuzkoa	43.148
<b>Total País Vasco</b>	<b>78.383</b>

Y ahí se quedaban las cifras. ¡El Cupo Líquido no aparecía por ninguna parte! Había que sacarlo por diferencia entre esas dos referencias. Para que no tengas que hacer el cálculo, te lo facilito a continuación en pesetas y también en euros y el porcentaje con el que contribuyó cada Territorio Histórico al primer Cupo global del País Vasco (hasta entonces se pagaba por cada una de las tres provincias, desde 1878):

<b>CUADRO 3: CUPO PROVISIONAL DE 1981</b>			
<b>Territorio Histórico</b>	<b>Millones de Pesetas</b>	<b>Euros</b>	<b>% Cupo Global</b>
Araba	4.731	28.433.883	12,3
Bizkaia	12.618	75.835.707	32,7
Gipuzkoa	21.247	127.697.042	55,0
<b>Total País Vasco</b>	<b>38.596</b>	<b>231.966.632</b>	<b>100,0</b>

La razón de tanto misterio es que, por parte del Ministro de Hacienda, se quiso dejar clara la naturaleza provisional de estas cantidades. Por distintas razones, hubo que esperar hasta la Ley 43/1988, de 28 de diciembre, para que se convirtieran en definitivas todas las liquidaciones practicadas hasta 1986.

Con esto finalizo este capítulo que espero te haya resultado interesante. Te puedo decir que es la primera vez que cuento esta delicada negociación con todo detalle. Espero que te haya gustado.

