

I.

*NATURALEZA Y
TRASCENDENCIA
DEL CONCIERTO
ECONÓMICO
DE 1981*

I.

NATURALEZA Y TRASCENDENCIA DEL CONCIERTO ECONÓMICO DE 1981

En este Título voy a tratar de profundizar, una vez que conoces en detalle cómo se desarrolló la negociación, en cuatro cuestiones conceptuales que considero relevantes para que entiendas mejor lo que es y lo que representa el Concierto Económico. Son las siguientes:

- 1.- Naturaleza del Concierto de 1981: un pacto decisivo, de muy compleja negociación.
- 2.- El Concierto de 1981 fue también un acto de fe.
- 3.- Trascendencia del Concierto Económico.
- 4.- Los cinco pilares de un Concierto Económico de nueva planta.

Voy a desarrollar cada una de esas cuestiones en un capítulo diferente. Vamos a ver si consigo que su lectura te interese.

1.- NATURALEZA DEL CONCIERTO DE 1981: UN PACTO DECISIVO, DE MUY COMPLEJA NEGOCIACIÓN

Como has podido ver en uno de los capítulos que ya has leído, 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 de Concierto Económico o Convenios”*¹.

Asumiendo esta imprescindible referencia estatutaria, quiero dejarte una primera idea muy clara: **el Concierto Económico no es una simple Ley “fiscal”** –como la que regula el Impuesto sobre Sociedades o el Impuesto sobre 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 persigue y posibilita clarificar y definir con precisión las capacidades tributarias y financieras del País Vasco, en una **relación bilateral** con el Estado español, a diferencia de la que establecen las quince Comunidades Autónomas no forales que es multilateral.

Además, por encima de su consideración tributaria y financiera, el Concierto debe visualizarse como un **PACTO entre el Estado y el País Vasco**, que hasta el momento en que redacto estas líneas se ha mantenido a lo largo de ciento treinta y siete años y estoy seguro de que perdurará muchos más.

Ese decisivo “pacto”, en lo que se refiere al Primer Concierto, tras la aprobación del Estatuto de Gernika, se hizo realidad siguiendo el **dilatado proceso**² que te he contado en capítulos anteriores y que te recuerdo a continuación, a riesgo de que me tildes de pesado:

1º) Dio sus primeros pasos, en 1979, de la mano del Consejo General Vasco, aunque no se llegó a acordar formalmente ningún texto³.

2º) Se fraguó y negoció a lo largo de 1980, por la Comisión Negociadora, integrada por seis representantes del nuevo Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, en el lado vasco, y otros tantos de la Administración del Estado, en el otro lado de la mesa.

3º) **Se terminó de negociar, y se firmó el último de los artículos acordados, el lunes 29 de diciembre de 1980 a las 22.30 horas**⁴. Lo hicimos los dos Co-Presidentes de la Comisión Negociadora, el Ministro de Hacienda, por parte del Estado, y yo mismo, como Consejero de Economía y Hacienda, en nombre de las instituciones vascas.

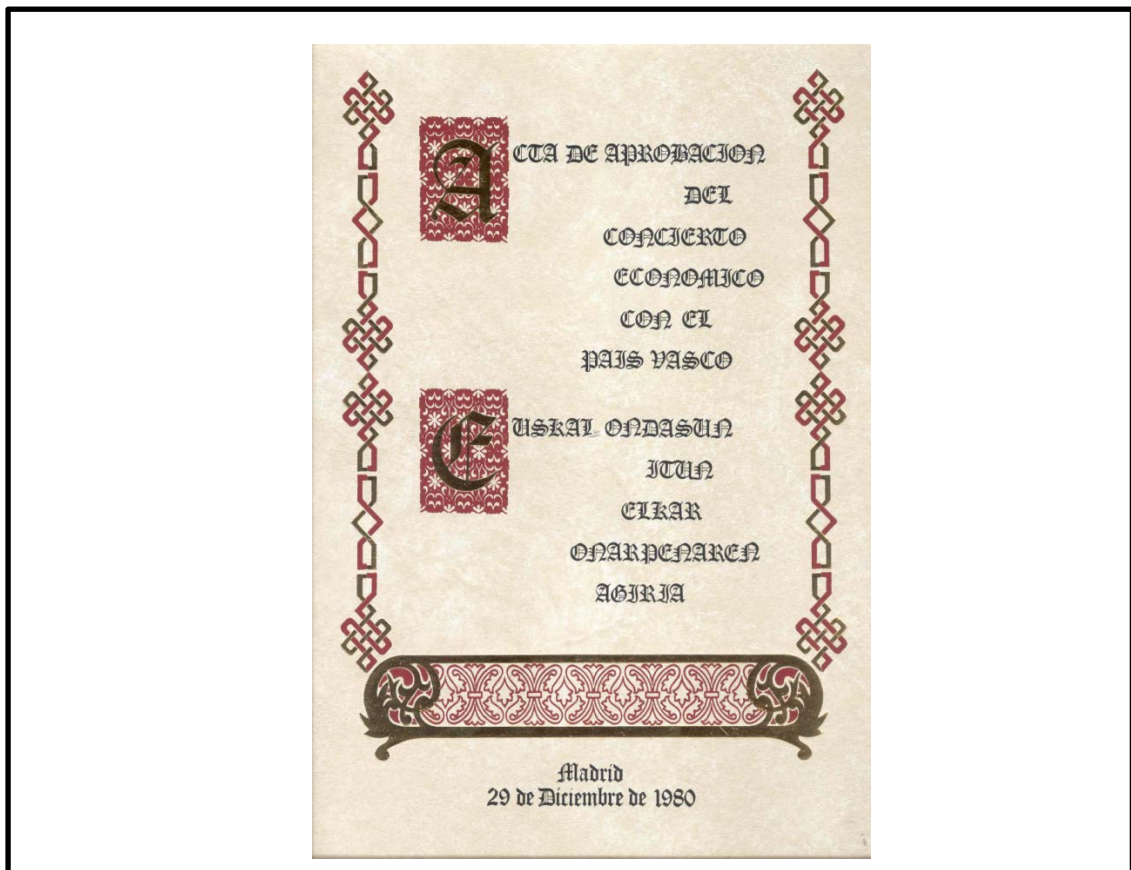


Foto de la portada del facsímil del Acta de Aprobación del Concierto Económico del 29 de diciembre de 1980. Fuente: Archivo del autor

La Agencia EFE comunicó la noticia diciendo lo siguiente: “A las once de la noche, la Administración Central y el Gobierno Vasco llegaron a un acuerdo global sobre los Conciertos Económicos para Vizcaya y Guipúzcoa. El término del acuerdo se desconoce por el momento”. Este breve comunicado se emitió a las 12.29 de esa madrugada –es decir, a las cero horas y veintinueve minutos del 30 de diciembre– dos horas después de que se hubiera producido el acuerdo. Como puedes observar, no se cita a Araba, ni el contenido del acuerdo al que se había llegado, cuyas líneas generales conoces ya muy bien.

Por su lado, la Agencia Europa Press anduvo más rápida porque a las 23.47 horas de aquel 29 de diciembre, destacó en un comunicado de urgencia que: “Fuentes del Ministerio de Hacienda indican que esta noche se ha llegado a un acuerdo sobre el tema de los Conciertos Económicos, sobre las once de la noche. Las mismas fuentes han señalado que de momento no podían facilitar más información y han anunciado que esta información será proporcionada mañana”.

4º) El acuerdo firmado se ratificó, el **9 de enero de 1981**⁵, en un acto público solemne en el que firmaron el Acta de Aprobación del Concierto Económico todos los integrantes de la Comisión Negociadora (doce, más el secretario).

5º) Como lo sustancial, por encima de lo formal, es esa idea de “**pacto**” entre el Estado y el País Vasco, 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**⁶.

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 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 como sabes era clave para nosotros, resultó aprobado.

6º) El nuevo Concierto Económico tuvo su refrendo legal en una **Ley que entró en vigor el 1 de junio de 1981**⁷, cuando habían transcurrido algo más de trece meses desde la constitución del Gobierno Vasco.

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** (*recuerda, por favor, 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 y que hemos descrito en uno de los capítulos anteriores, que espero recuerdes con todo su terrible dramatismo.

Pero quiero dejar claro que el Concierto **no fue una apuesta del todo o nada**. El acto de fe que profesamos se basó en el **total convencimiento de 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 que aceptó el Estado.

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

¿Estás de acuerdo, apreciado lector o lectora? Si te queda todavía alguna duda, confío en que con lo que te voy a contar en los próximos capítulos, con algunos detalles muy importantes sobre la negociación, te pases al campo de los convencidos.

3.- TRASCENDENCIA DEL CONCIERTO ECONÓMICO

Como acabo de apuntar, el Concierto es, sin duda, la piedra **angular** de la autonomía del País Vasco, y la que **diferencia** a la Comunidad Autónoma de Euskadi, con mayor claridad, de todas las demás –por supuesto, junto con Navarra, que cuenta también con un régimen similar–.

Es una institución **querida por los vascos**... pero, aunque te parezca increíble en algo que ha cumplido mucho más que un siglo, todavía **poco conocida** –incluso en Euskadi–, no siempre **comprendida** y a veces **denostada**. Y, desde luego, es un modelo de relación con el Estado, **envidiado** en estos momentos por aquellas Comunidades Autónomas que no lo tienen (*como se ha podido constatar en los últimos años, con la insistente petición catalana de algo similar*), lo cual es la expresiva referencia del **enorme éxito** que se ha logrado con su aplicación a lo largo de las tres últimas décadas.

Sin el Concierto Económico que se negoció en 1980 –no “cualquier” Concierto, sino “ese” 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 creadas por el Parlamento Vasco, en 1983, a propuesta de mi departamento y del de Sanidad–.

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, porque no me corresponden, creo que es necesario resaltar que la recuperación del Concierto para Bizkaia y Gipuzkoa y la actualización del de Araba, en 1980 y 1981, 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 aquellos que lo rechazaban: la rama política de ETA militar y de partidos de extrema izquierda y de 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 que la “**AUTONOMÍA**” que habían votado mayoritariamente en referéndum era algo más que un bonito vocablo de singular valor político.

Porque, sin el Concierto, **la capacidad de ofrecer bienes y servicios públicos por el conjunto de las administraciones vascas** (Educación, Sanidad, Infraestructuras, Servicios Sociales, etc. a los que acabo de hacer referencia), **no hubiera sido de tanta calidad, ni hubiera llegado tan lejos.**

Sin embargo, quiero dejar claro que sería pueril e injusto, valorar el Concierto Económico como una vulgar cuestión de más o menos dinero. Por supuesto que no. Siendo esa una cuestión decisiva para cualquier país, 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 que considero más trascendentes.

Por ejemplo, el hecho de que **el Concierto tuviese una concepción absolutamente innovadora** que lo diferenciaba, profundamente, de todos los anteriores y de otros modelos existentes en países federales, como recordarás de lo apuntado al inicio de esta obra.

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 de 1981 incorporó un **planteamiento que me atrevería a calificar de “revolucionario”** o, si lo prefieres, **profundamente innovador**. Lo expreso con tanta rotundidad porque, en mi opinión, **el Concierto de 1981 se fundamentó en cinco pilares que, en conjunto, no tienen precedente 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.

Se podrían definir así:

- 1º. Estamos ante un “Derecho Histórico”.
- 2º. La relación con el Estado es bilateral.
- 3º. El Concierto reconoce competencias privativas y abarca todo el sistema impositivo.
- 4º. Los servicios que realiza el Estado en la Comunidad Autónoma Vasca se pagan con una aportación de las Diputaciones Forales.
- 5º. La relación con el Estado es “cuasi-confederal”.

Permíteme, por favor, que te explique cada uno de estos cinco pilares que diferencian el Concierto de cualquier otro modelo de los existentes en el mundo:

1º) Estamos ante un “Derecho Histórico”

El Concierto Económico, que como hemos apuntado es el “Derecho Histórico” por excelencia, **está “reconocido” y “amparado” por la Constitución Española**, en la Disposición Adicional Primera que hemos comentado anteriormente.

Por lo tanto, esta institución pre-constitucional **no es algo “concedido”**, como ocurre con el régimen de las quince Comunidades Autónomas que se rigen por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas-LOFCA, aprobada en septiembre de 1980. Su historia le añade un plus de legitimidad.

2º) La relación con el Estado es bilateral

Efectivamente, con el Concierto **se establece una relación bilateral, vía pacto, entre el Estado y uno de los territorios que lo integran**, mientras que la relación del Estado español con las quince Comunidades Autónomas de régimen común es **multilateral**.

Este modelo de relación se refuerza con el hecho de que no se substancia en términos de imposición del Estado sobre la Comunidad Autónoma, sino que las normas que contiene el Concierto se fundamentan en un pacto que no puede ser alterado unilateralmente por el Estado.

3º) El Concierto reconoce competencias privativas y abarca todo el sistema impositivo

Como te he comentado anteriormente, el Concierto queda formulado en un **amplio texto normativo que abarca la totalidad del sistema impositivo estatal**, y que se **“concierta”** con la Comunidad Autónoma del País Vasco para que esta pueda desarrollar una política tributaria propia.

Como sabes, en base al Estatuto de Gernika (artículo 41.2.a.)⁸ y al artículo 2 del Concierto de 1981⁹, *“Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán **mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario**”*.

Por lo tanto, el sistema tributario es **vasco, no estatal** y esto diferencia decisivamente de nuevo a Euskadi –y a Navarra– de las quince Comunidades Autónomas de régimen común, pues en su caso las competencias de mantener, establecer y regular el régimen tributario son privativas del Estado.

Además, y esta 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 sobre la que hemos dado muchas referencias en la parte histórica que has leído– esas competencias de *“mantener, establecer y regular el régimen tributario”* las ostentan las *“instituciones competentes de los Territorios Históricos”*, es decir, sus Juntas Generales (los Parlamentos de los tres Territorios) y las gestionan las tres Haciendas Forales de las Diputaciones de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

En el Concierto se contienen, además, los llamados “**puntos de conexión**” para cada tributo. Su objetivo es dividir o imputar, de acuerdo con unos criterios previamente acordados, las competencias normativas, de cobro de impuestos o de inspección a cada uno de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma Vasca o al Estado, en correlación con las dos potestades tributarias que reconoce el Concierto Económico: la de los Territorios Históricos del País Vasco (Araba, Bizkaia y Gipuzkoa) y la del denominado “Territorio Común”.

En el caso de las empresas, se calcula así lo que se denomina “**cifra relativa de negocios**”, es decir, la parte que una empresa que realice operaciones en el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca y en el territorio de régimen común debe asignar a cada uno de esos dos espacios, foral y común, a efectos del pago del Impuesto sobre Sociedades y del IVA, de su inspección y de la normativa que se les aplica (*como se trata de un tema fundamentalmente técnico, no me voy a meter en el mismo*).

Este modelo conlleva, por tanto, que esas instituciones competentes de los tres Territorios Históricos, a partir de la entrada en vigor del nuevo Concierto Económico el 1 de junio de 1981, comenzaron a operar sobre la **totalidad del sistema impositivo** y a percibir la parte de la recaudación que se originaba en su propio territorio.

El Concierto de 1981 establecía una excepción, la de “*los tributos que se integran la Renta de Aduanas, los que se recaudan actualmente a través de Monopolios Fiscales y la imposición sobre alcoholes*”¹⁰, cuya regulación era competencia del Estado. Esa limitación desapareció en el Concierto de 2002.

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

El hecho de que se produce 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 te trataré de explicar más adelante.

4º) Los servicios que presta el Estado y la Comunidad Autónoma se pagan por una aportación de las Diputaciones Forales

El cuarto pilar en que se fundamenta el Concierto Económico es **el establecimiento de un sistema totalmente novedoso de contribución** por parte de las Diputaciones Forales, a la totalidad de los entes que cuentan con responsabilidades públicas en Euskadi.

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 en la Comunidad Autónoma Vasca**, por funciones y servicios que no han sido transferidos a la misma.

Este pago, que ya sabes que se llama “**Cupo**”, se realiza como aportación de Euskadi al sostenimiento de las cargas generales del Estado o, si lo prefieres, como pago de los vascos para el desarrollo por aquel de las competencias que no hayan sido asumidas por la Comunidad Autónoma.

Por primera vez en la historia, el “**Cupo**” **es global (único)**. En la medida en que desde Euskadi se paga al Estado por competencias (no transferidas) que desarrolla, en cierto modo convierte a las instituciones de la Comunidad Autónoma –aunque no ocurra esto formalmente– en “**arrendadoras del Estado** de esos servicios prestados por el mismo.

Esa peculiar “renta” por los servicios “arrendados” tiene otra peculiaridad: el Cupo se paga por **todas** las competencias que desarrolle el Estado, aunque esas competencias no se desarrollen en Euskadi. Es, por tanto, una especie de “renta” por formar parte del Estado.

(No te preocupes que, como este tema es especialmente importante, volveré a comentarte el mismo detalladamente para que te quede absolutamente claro).

- b) Además de pagar al Estado, vía Cupo, las tres Diputaciones Forales realizan las llamadas “**Aportaciones**” para pagar las competencias que desarrolla el Gobierno Vasco. Volveremos también sobre este tema.
- c) En tercer lugar, las tres Diputaciones Forales se responsabilizan también de realizar **la financiación de los entes locales de su propio Territorio Histórico**. Esta competencia solo está reconocida al País Vasco, gracias al Concierto Económico, y a Navarra, con su Convenio.
- d) El resto de sus propios servicios y funciones.

5º) La relación con el Estado es “cuasi-confederal”

Desde una perspectiva política, el modelo que establece el Concierto Económico tiene una gran trascendencia, pues así como las Comunidades Autónomas de régimen común operan en un modelo crecientemente “cuasi federal” –sin reconocimiento de soberanía y con limitada responsabilidad fiscal– la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral 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, en mi opinión, el innovador modelo de Concierto que supimos negociar y que ni el tiempo transcurrido, ni los muchos y complejos acontecimientos vividos desde 1980, ni nuevas figuras tributarias han conseguido alterar, porque esos mismos cinco pilares se mantuvieron en el Concierto del 2002 y estoy seguro de que seguirán en el futuro.

Para nuestra satisfacción y orgullo, tengo que destacar que una parte fundamental de las novedosas aportaciones que contiene el Concierto fue enteramente debida al trabajo desarrollado por parte vasca en la Comisión Negociadora.

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 autonomía¹¹.

