

LECCION DE ECONOMIA  
cómo Amigo de Pedrea  
REAL SOCIEDAD DE ECONOMIA  
DE LOS PAISES  
EN EL ECUADOR DEL  
CONCIERTO ECONOMICO  
DE 1980

Por

Pedro Larrea Angulo

Lección expuesta en Bilbao  
el día 11 de Noviembre de 1992  
en el Salón de Sesiones de la  
Diputación Foral de Bizkaia

**LECCION DE INGRESO**  
**como Amigo de Número de la**  
**REAL SOCIEDAD BASCONGADA**  
**DE LOS AMIGOS DEL PAIS**

**por**

**PEDRO LARREA ANGULO**

Buenas tardes a todos, señoras y señores. En primer lugar, mi agradecimiento a la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, fundamentalmente y sobre todo, por acogerme en su seno. También, por supuesto, por la ayuda financiera prestada a la publicación del trabajo que es ahora objeto de presentación.

Gracias igualmente a la Diputación Foral de Bizkaia por esta misma razón financiera, pero, de manera muy especial, por haberme brindado el honor, hace todavía unos pocos años, de colaborar dentro de la casa, ocupándome precisamente de las tareas que tienen su origen en el Concierto Económico de 1980 y permitiéndome profundizar en una serie de cuestiones de algunas de las cuales me gustaría en estos momento tratar ante ustedes.

El objeto material del trabajo ha sido el Concierto Económico. Pero, como primera providencia, debo aclarar desde qué punto de vista o enfoque ha sido abordado el tema. Como ustedes saben, el Concierto ha conocido múltiples tratamientos a lo largo de toda su historia y, más especialmente, en los últimos años. Las aproximaciones o los enfoques a este asunto verdaderamente apa-

sionante han sido diversos. Por eso, merece la pena explicar, en primer término, cuál ha sido lo que podríamos llamar el objeto formal del estudio.

Ante todo, tengo que empezar diciendo que no he pretendido hacer una aproximación política al tema. Alguien podría esperar otra cosa de quien ha desempeñado puestos de responsabilidad pública justamente en el área tributaria. Además, la controversia política ha sido inevitable a lo largo de toda la historia del Concierto. La hubo en los orígenes, cuando determinados partidos políticos y determinada prensa «nacional» se opusieron a la aprobación de los conciertos vascos. Y la polémica se ha reavivado a partir de 1980 en torno a este tema, que, por suscitar interés y pasión políticas, es objeto de enormes tergiversaciones argumentales y manipulaciones históricas.

Inmediatamente, debo añadir que tampoco he querido abordar la cuestión desde el punto de vista histórico, enfoque, por otro lado, bastante habitual entre los estudiosos del Concierto. Enfoque de alto riesgo, además. Si es cierta, como observaba don Julio Caro, nuestra afición a hacer historia «ad probandum», he aquí un tema que se presta excepcionalmente bien para que la carga emocional que encierra sustituya el esfuerzo metódico y sosegado por conocer en profundidad las características técnicas de la institución financiera que es el Concierto, así como el escenario político, económico y social en donde su inserción cobra sentido.

El mismo título del trabajo «En el ecuador del Concierto Económico de 1980» habrá provocado en más de un foralista un cierto rechazo por entender que no es apropiado hablar de los conciertos de 1878, 1887, 1925 ó 1980, sino que Concierto no hay más que uno, el de 1878, y todos los demás no son sino meras adaptaciones del primero, que, a su vez, enlaza con un derecho histórico sustancial de este País, manifestación de su soberanía original en lo tributario. Derecho cuya concreción en un momento determinado de su historia fué objeto de concertación, siendo los ulteriores acuerdos meras actualizaciones y puestas al día.

Otro ejemplo de tergiversación político-historicista es la explicación que a veces se da al propio nombre de Concierto. En opinión de algunos, el significado histórico de concierto es el de convenio o acuerdo entre iguales. Y, sin embargo, parece más exacto admitir que es la Administración central quien bautiza con este nombre el intento de someter a las Administraciones forales vascongadas y a su sistema tributario, situándolo justamente en el concierto de todos los restantes pueblos de España en materia fiscal.

En definitiva, no nos tropezaremos con esta clase de debates, porque, como digo, no es la perspectiva histórica la empleada. También he renunciado a otro enfoque, que, personalmente veo muy significativo, y que se encuentra a caballo entre la filosofía política y la teoría de la Hacienda Pública.

En efecto, el Concierto Económico es una institución que forma parte de ese universo que responde al nombre de federalismo fiscal, y que no deja de ser una consecuencia o manifestación en el plano financiero del concepto de federalismo político. En este sentido, las instituciones de federalismo fiscal aparecen como instrumentos de ese sugestivo conjunto de problemas que se contienen en los diseños descentralizadores de la organización de la cosa pública.

Tampoco hay en mi trabajo un enfoque hacendístico comparado, en el sentido de analizar los diversos sistemas federales que están operativos en el mundo, desentrañar los elementos básicos de cada uno y contemplar el encaje que encuentra cada pieza fundamental del Concierto en el mapa general hoy vigente.

Finalmente, ha sido excluido igualmente un estudio macroeconómico que, investigara, por ejemplo cuál ha sido el impacto que tenido el Concierto en sus once años de andadura en las finanzas públicas vascas, si ha sido un instrumento eficaz de política económica, cómo ha evolucionado nuestra capacidad recaudatoria en comparación con la del territorio común, etc.

Enfoques atractivos todos los mencionados, pero expresamente quedan obviados para caminar por una vía más modesta,

menos apasionante, más árida, pero tal vez también más rigurosa y más reveladora. Recuerdo el diálogo que mantienen dos personajes de una novela de Pio Baroja. Uno dice más o menos: «Es que al final la ciencia es tan poco cosa...». A lo que el otro replica: «Sí, en efecto, pero es lo único válido que tenemos en el terreno de los conocimientos.»

Pues bien, los artículos 48 y siguientes del Concierto Económico, a partir de los cuales comienza la segunda parte o parte financiera, ofrecen una definición descriptiva o literaria de lo que es el cupo, definición que es expresable en términos cuantitativos. Hecha esta traducción, resulta que el cupo aparece formulado como una ecuación algebraica, y su valor está en función de determinadas masas patrimoniales de los Presupuestos Generales del Estado. Pero éstos, a su vez, se expresan a través de otra ecuación, que refleja el conocido postulado contable de que los ingresos deben ser iguales a los gastos. Finalmente, una variable desde muchos puntos relevante, como es la capacidad financiera del sistema autonómico vasco, puede definirse mediante una tercera ecuación que es la recaudación obtenida en territorio vasco menos el cupo.

En definitiva, el sistema financiero vasco instituido por el Concierto Económico se puede expresar a través de un sistema de ecuaciones, cuya indagación debe mostrar las características o propiedades analíticas del mismo. Sin este análisis técnico, no es posible conocer en profundidad la estructura íntima de nuestro sistema; y, al contrario, este conocimiento permite contradecir con facilidad algunas de las tesis o de los tópicos habituales acerca del Concierto.

Esta clase de enfoques empezaron a practicarse entre nosotros dentro del primer Gobierno Vasco nacido del Estatuto de Gernika. Más tarde, allá por el año 1985 un grupo de políticos y técnicos del Gobierno y de la Diputación de Vizcaya fuimos profundizando en la materia, por un lado, por pura curiosidad intelectual y, segundo, porque empezábamos a descubrir interesantes conclusiones de tipo práctico.

Un momento importante en este sentido fue Septiembre de 1985, cuando tuvo lugar la negociación para la adaptación del Concierto a la inminente entrada en vigor del IVA. Las diferentes posiciones negociadoras no eran fáciles de casar intelectualmente si no se definían con precisión los conceptos manejados, tales como cupo, capacidad recaudatoria, traslación impositiva, etc. En un momento dado de la conversación el entonces Secretario de Estado Borrell pidió una pizarra y a partir de ahí toda la negociación versó en torno a ecuaciones, inecuaciones y derivadas totales (que hubimos de desempolvar)... Con total seguridad, nunca se había aplicado un análisis matemático de estas características a un asunto público de tanta importancia práctica para nosotros como es el Concierto Económico.

Años después, y ya alejado de la actividad pública, he podido seguir reflexionando dentro de esa misma línea de análisis, llegando a una serie de conclusiones que refleja el trabajo presentado. Curiosamente, el punto final de la reflexión vuelve a ser objeto de gran polémica en nuestros días.

En efecto, desde posiciones tanto académicas como políticas se está afirmando que el Concierto Económico es un privilegio. La investigación analítica lleva exactamente a la conclusión contraria. Y, si les parece, podríamos empezar ocupándonos de esta cuestión.

Como ustedes saben, en una primera acepción privilegio es sinónimo de derecho singular. En una segunda acepción, privilegio significa también trato discriminatorio en situaciones iguales. Esta supuesta discriminación es la merecedora de oposición por parte de numerosos enemigos del Concierto Económico. Pues bien, hablando de finanzas, y en definitiva de números o pesetas, la existencia de privilegio, en el sentido de discriminación, es perfectamente demostrable. Y, como ya he comentado, lo que se demuestra en mi trabajo, es justamente lo contrario, es decir, la ausencia de discriminación en el tratamiento que recibe el territorio foral con respecto al conjunto del territorio común.

Pero hablemos también de la «singularidad» del Concierto. Puedo afirmar sin ningún rubor que el Concierto Económico es un sistema de financiación autonómica único en el mundo. Pero inmediatamente debo añadir a continuación que no conozco ningún sistema de descentralización financiera que no sea también absolutamente singular.

Si Ustedes analizan el sistema australiano, el canadiense, algunos países iberoamericanos interesantes —como Méjico o la Argentina—, o los sistemas europeos más próximos —pongamos Suiza o Alemania— verán cómo no existen dos exactamente iguales. Cada sistema consiste en una composición muy singular de diversos elementos, cada uno de los cuales, tomado aisladamente, sí es común a varios sistemas. Pero la mezcla de elementos da siempre conjuntos o sistemas auténticamente singulares. Por consiguiente, es cierto que el Concierto constituye en el ámbito del federalismo fiscal un fenómeno singular, pero todos los sistemas conocidos tienen en común el poder ostentar cada uno su propia singularidad.

Pero ahondemos un poco más en esta cuestión. Como ya he dicho, el federalismo fiscal es una consecuencia del federalismo político. Siguiendo vicisitudes históricas particulares, surge en un momento determinado entre el poder central y el local un nivel político intermedio con la denominación de Estados Federados, Regiones, Provincias, Autonomías. En definitiva, lo que resulta es un reparto de poder político y administrativo, y, en consecuencia, de competencias y cargas financieras.

Los hacendistas hablan de niveles jurisdiccionales, que son distintos aunque se encuentren jerarquizados entre sí, y uno de los problemas básicos que se plantean es cómo obtener un reparto de recursos financieros que sea congruente con el reparto de poder preestablecido entre el nivel central y el segundo nivel jurisdiccional.

Dos principios operativos son los que rigen habitualmente en este material, el de separación de cajas y el de caja única. Supuesto que ambos niveles jurisdiccionales poseen competencias recauda-

torias, el principio de separación de cajas atribuye a cada jurisdicción el resultado de su recaudación; y ello tanto en sentido vertical (Estado central versus segundo nivel) como en sentido horizontal (distribución de los recursos dentro del segundo nivel). Por el contrario, en el principio de caja única, se crea una bolsa común que es objeto de reparto mediante convenios explícitos alcanzados entre las Administraciones implicadas o mediante reglas establecidas por la Administración central.

Pues bien, en el mapa del federalismo fiscal es más corriente encontrar el principio de separación de cajas que el de caja única (con independencia de los mecanismos de igualación que posteriormente se apliquen). Y lo mismo sucede con el Concierto Económico.

El problema del reparto de recursos suele ir asociado a un segundo problema, que es el de la titularidad de la normativa que hace posible la recaudación de tales recursos. Nuevamente caben a este respecto dos principios: el principio de separación de fuentes normativas y el principio de superposición o yuxtaposición de fuentes. El primero significa que cada hecho imponible es objeto de gravamen por parte de una sola de las dos jurisdicciones pero no de ambas a la vez. Así sucede, por ejemplo, en el Concierto, tanto con los impuestos de normativa común como con los de normativa autónoma. En el caso de los primeros, la competencia normativa corresponde al Estado y, en el caso de los segundos, la competencia normativa corresponde a las Administraciones vascas y, sólo de manera subsidiaria y supletoria, al Estado.

También este es el principio habitual dentro del federalismo comparado, aunque pueden señalarse, entre las excepciones, a las provincias canadienses y algunos Estados americanos, por ejemplo —Massachusetts—, donde la renta de las personas físicas puede ser objeto de una imposición yuxtapuesta, la del Estado central y la de la jurisdicción de segundo nivel.

¿Dónde está entonces, la singularidad del Concierto, si se apoya en principios tan usuales como el de separación de cajas o

el de separación de fuentes normativas?. Pues en aspectos que no dejan de ser secundarios, como puede ser la definición de los parámetros en base a los cuales se determina el cupo.

A veces se afirma que la singularidad radica en la dirección que toma el flujo financiero entre el Estado central y la Autonomía, dado que, a diferencia de lo que ocurre en los restantes sistemas federales, el País Vasco paga al Estado y no al revés.

Es cierto que el espíritu de los artículos 47 y siguientes del Concierto es éste, y por eso se habla del cupo a pagar al Estado. Pero deben hacerse dos advertencias al respecto. Primero, se trata de una cuestión cuantitativa más que de una diferencia cualitativa o estructural. Segundo, hace ya algunos años que el cupo vasco ha dejado de ser positivo, por mucho que por estética política se siga manteniendo un cupo de signo aritmético +, por el simple mecanismo de sacar del mismo la financiación de la Seguridad Social derivada de la transferencia de competencias del Insalud y del In-serso. En otras palabras, entre el Estado y el País Vasco operan en este momento dos flujos financieros de signo distinto, cuyo saldo final implica que recibimos más de lo que aportamos.

Como ven, el signo aritmético de los flujos es una simple consecuencia del principio de perecuación que sigue a todo sistema con separación de cajas. Puesto que debe existir un cierto equilibrio entre cargas y recursos, los mecanismos de corrección y perecuación (y el cupo es uno de ellos) deben operar a fin de obtener una redistribución de recursos equitativa. Donde sí observo una gran singularidad, pero que pertenece al campo de la historia política y no al de la teoría financiera pública, es en el modo de aparecer y evolucionar el modelo de descentralización que significa el Concierto, hasta el punto de que podríamos hablar de un caso de federalismo fiscal al revés.

Como ya he mencionado, el federalismo fiscal es, en términos lógicos, un corolario del federalismo político (entendido éste en un sentido lato de descentralización política). A tal sistema político se llega o bien mediante un proceso de descentralización a partir de

un Estado unitario, como es el reciente caso español, o bien porque en el momento de la construcción del Estado central las unidades que se federan o integran bajo un proyecto común preservan una parte del poder político. En cualquiera de los supuestos, tiene lugar una distribución de competencias que precisa de una distribución correlativa de recursos financieros.

Pues bien, lo que sucede en el caso vasco a partir de 1878 es justamente lo contrario. En virtud del primer Concierto, las tres Diputaciones vascongadas asumen el compromiso de recaudar. Por tanto, hay una atribución de recursos cuando todavía no hay ningún traspaso competencial. La benignidad de los cupos señalados permite disponer de recursos excedentarios, una vez atendidas las necesidades de la reconstrucción post-bélica más apremiantes. Empieza a ser proverbial el buen uso que las Diputaciones Forales hacen de sus recursos y éstas plantean al Estado, primero con timidez y sucesivamente con más convicción, la conveniencia de ocuparse ellas mismas de determinados servicios públicos. De este modo, se produce un proceso paulatino de traspasos de servicios, que dan lugar a las correspondientes minoraciones de los cupos. Los menores cupos dejan intacto, cuando no lo acrecientan, el excedente inicial, con lo que la dinámica de absorción de nuevos servicios no encuentra ningún tope financiero.

En resumen, aquí sí que estamos ante un fenómeno histórico muy singular dentro del mundo del federalismo fiscal, pero que, como han visto, nada tiene que ver con la pretendida singularidad del Concierto, que sus detractores suelen mencionar.

Un punto ampliamente abordado en mi trabajo me permite salir al paso de ciertas manifestaciones hechas tanto por académicos como por políticos. Me refiero a las supuestas discontinuidades históricas del Concierto. Se podría pensar que un sistema que a lo largo de más de un siglo ha sido objeto de continuas negociaciones y revisiones, haya podido cambiar para acomodarse a las nuevas exigencias tributarias, financieras o políticas. Pero lo sorprendente es que a lo largo de todos estos años la estructura del sistema financiero sigue siendo la misma que en 1878.

Sin embargo, las tesis a este respecto suelen ser variopintas. Entre nosotros se ha sostenido que el Concierto vasco era un sistema que operaba en función del gasto, siendo así que su precedente alavés de 1977 era un sistema donde el cupo se calculaba en función del ingreso. Más tarde, la última reforma del cupo de 1988 ha permitido a alguien decir que con la misma volvía a modificarse la situación, pasándose de un sistema de cálculo del cupo vía gastos a otro vía ingresos. Tesis distinta parece la sostenida en 1983 por la Generalitat de Cataluña en su «Libro blanco sobre la financiación autonómica española», cuando defendía que, frente al sistema de financiación común centrado en la variable gasto, los vascos disponíamos de un sistema donde la financiación está referenciada al ingreso.

Cualquiera de estas afirmaciones puede ser tomada por verdadera y falsa, en la medida en que son expresiones fragmentarias e incompletas de un sistema, que, por estar estructuralmente ligado de modo funcional al presupuesto del Estado, puede definirse tanto desde la perspectiva del gasto como desde la perspectiva del ingreso.

Intentaré que me entiendan todos y volveré para ello a la ecuación en que se expresa todo presupuesto:  $\text{gasto} = \text{ingresos}$ . Haciendo una distinción que ahora nos interesa, podemos decir que los gastos totales del Estado, en el momento cero de un proceso de descentralización política y financiera, son igual a los gastos no transferibles más los sí transferibles. Y lo mismo cabe afirmar respecto a los ingresos. El Concierto de 1980 define el cupo como un porcentaje de los gastos no transferibles menos los ingresos no transferibles (cargas no asumidas menos ingresos no compensados, siguiendo su terminología). Daría lo mismo definir el cupo como un porcentaje de los ingresos sí transferibles menos los gastos sí transferibles, como se hacía en el concierto alavés (ingresos concertados menos cargas compensables, siguiendo su terminología).

Por tanto, la referencia al gasto o al ingreso en el cálculo del cupo es irrelevante, lo realmente importante es que desde 1878

hasta hoy es que su definición guarda una relación funcional con ingresos y gastos de territorio común.

A partir de tal definición, la capacidad financiera del País Vasco queda estructuralmente configurada de la siguiente manera. Existe un primer componente básico, que es el coste efectivo de los servicios transferidos, con el nivel de gasto real en el momento de producirse las transferencias. En este aspecto nuestro sistema no difiere del sistema transitorio LOFCA. Pero el sistema de Concierto tiene otros dos componentes, que en teoría pueden ser tanto positivos como negativos. Uno ha solido llamarse el beneficio del gasto (resultado del gasto lo he llamado yo). Es la diferencia que hay entre el coste efectivo anterior (o gasto real incurrido por el Estado en el País Vasco) y el gasto que hubiera de haberse producido si la territorialización del coste total estatal se hubiese hecho en función de alguna variable significativa. Como saben, en el Concierto esta variable es la renta relativa del País Vasco respecto al conjunto estatal. Es el famoso 6,24 % que permanece invariable desde 1980. Dicho llanamente, para una competencia determinada el beneficio o resultado del gasto es la diferencia (positiva o negativa) entre el 6,24 % del gasto total estatal en esa competencia y lo que efectivamente se gastaba el Estado entre nosotros. Curiosamente, es el concepto de financiación más importante debido al históricamente bajo nivel de gasto estatal territorializado en el País Vasco.

Por otra parte, se tiene el beneficio o resultado del ingreso. El sistema supone que la renta relativa (o 6,24 %) mide la capacidad recaudatoria vasca y que cualquier exceso o defecto con respecto a este porcentaje debe ser imputado directamente al presupuesto de ingresos vascos.

Concluyendo, pues, con esta primera aproximación analítica, la capacidad financiera del País Vasco está configurada por estos elementos mencionados: el coste efectivo más el resultado del gasto más el resultado del ingreso. Y ello es una mera consecuencia de aplicar dos reglas de reparto muy habituales en el mundo del fe-

deralismo fiscal. La primera es la separación de cajas y la segunda es que la financiación del gasto debe repartirse entre circunscripciones del mismo nivel en base a alguna variable significativa, como es la renta en el caso del Concierto.

Por este camino, pues, no es posible tropezar con elementos o conceptos singulares o excepcionales en las prácticas hacendísticas descentralizadas. Pero cambiemos el enfoque. ¿Es cierto que el Concierto es un sistema de privilegios porque conduce en circunstancias iguales a resultados desiguales?

Por esta vía de razonamiento fué un artículo que menciono, salido de la pluma de dos profesores universitarios allá por 1982 y que encontró un cierto eco. En sustancia, se sostenía la tesis de que el sistema-Concierto entraña privilegios porque conduce a unos resultados financieros del País Vasco distintos de los que le hubiesen correspondido de aplicársele el sistema-LOFCA o sistema común.

La argumentación es muy endeble, básicamente porque es tautológica. El sistema —Concierto es sencillamente diferente del sistema— LOFCA, y seguramente más razonable y equitativo, de haberse aplicado con carácter general, a salvo, por supuesto, de elementos correctores como ocurre en todos los sistemas. De hecho, el sistema-LOFCA, en su versión transitoria, tuvo que ser pronto abandonado y el sistema hoy vigente en territorio común cada vez presenta más elementos similares a los del Concierto.

Otras veces se ha razonado diciendo que el indicador renta relativa debiera utilizarse como distribuidor de la financiación no de manera neutral (como sucede utilizado con criterio de proporcionalidad), sino introduciendo el concepto de progresividad/regresividad y asignando, en consecuencia, menos recursos a los territorios con mayor renta relativa.

Tampoco resulta complicado objetar frente a este argumento. En primer lugar, la premisa mayor está por demostrar. Dicho en términos lógicos, se incurre en una clara petición de principio, ya

que se da por supuesto aquello que precisamente había que demostrar. Pero si acudimos a la experiencia comparada, encontraremos que si bien el criterio de progresividad se ha aplicado en el dominio de las personas físicas, carece de utilización tanto en el ámbito de la imposición corporativa como en el de la determinación de flujos financieros en sistemas descentralizados.

Se ha afirmado asimismo que el Concierto es un sistema privilegiado porque, cada vez que se produce la transferencia de una competencia al País Vasco, se incrementa el déficit público del Estado. En efecto, esto es consecuencia de una de las características estructurales del sistema, el que hemos llamado resultado del gasto. Pero dos observaciones deben hacerse al respecto. La primera es que el déficit también podría disminuir. Aumenta cuando el resultado del gasto es positivo, y en su misma cuantía, pero disminuye cuando es negativo. Segundo, el que lo habitual es que el déficit aumente no es más que el reflejo de la infradotación histórica que el gasto público ha tenido en el País Vasco. Por tanto, el argumento es no sólo carente de base sino profundamente hiriente.

En el colmo de los despropósitos se ha llegado a escribir que la observancia del principio de equidad entre territorios autonómicos exigiría en el sistema de Concierto que la elasticidad del cupo per cápita respecto a la renta per cápita fuese igual a uno. Y, dada la configuración que tiene el cupo, como dicha elasticidad es igual a  $1/2$ , de ahí se sigue que el Concierto es un sistema no equitativo.

Sin entrar a cuestionar la validez de la premisa mayor, lo verdaderamente sorprendente de este argumento es que, cuando se intentan contrastar los cálculos contenidos en la premisa menor, se descubre que en el Concierto la elasticidad del cupo per cápita respecto a la renta per cápita es exactamente igual a uno. Por consiguiente, admitida la premisa mayor, habría que concluir que en el Concierto no se verifica la inequidad.

¿Cuál es el origen de un error tan grueso?. Sencillamente una defectuosa comprensión de la estructura del conocido 6,24 %. Los

defensores del anterior argumento entienden que el 6,24 % es —¡asómbrense!— el resultado de obtener la media geométrica de la población relativa del País Vasco por su renta relativa (siempre con respecto al total estatal). Quienes hemos tenido la fortuna de andar entre bastidores conocemos que dicho índice es el resultado de una negociación política centrada en determinar cuál podría ser en 1981 el índice de renta relativa al País, sin precisar —porque había discrepancias técnicas al respecto— cuál debiera ser el concepto de renta aplicable.

Finalmente, se ha querido ver en el Concierto un mecanismo privilegiado porque supuestamente no es un mecanismo generalizable al conjunto del Estado. Se entiende que hablamos de una imposibilidad técnica y no de un asunto de oportunidad política.

El argumento pone el dedo en una de las paradojas lógicas que son consustanciales al sistema de Concierto, pero no en el sentido que pretenden sus detractores, sino en el opuesto. En efecto, el sistema produce unas ciertas asimetrías entre la capacidad financiera vasca y la de territorio común. En la negociación de la adaptación del Concierto al IVA y cuando analizábamos, por ejemplo, el impacto de una recaudación incremental en un territorio sobre la capacidad financiera del otro, observábamos la no-neutralidad deseada del sistema.

Ante todo, hay que señalar que el efecto financiero de tales asimetrías es de escasa magnitud práctica. Pero lo verdaderamente paradójico de la cuestión es que esas deficiencias técnicas del sistema desaparecerían por completo si el Concierto estuviera generalizado a todo el Estado. Es justamente la falta de generalización del sistema lo que provoca determinados efectos en el modelo, que inducen a ciertas desigualdades financieras, primero irrelevantes y segundo de signo más o menos, dependiendo del juego de otras variables. Un Concierto extendido a todas las autonomías, con los correspondientes mecanismos de nivelación (del tipo FCI español o, según el modelo alemán, canadiense, etc) sería irreprochable desde el punto de vista analítico.

Y llegamos así al final de mi disertación. Como ya les prevenía, no he pretendido hacer una valoración de tipo macroeconómico acerca de las consecuencias que ha tenido el Concierto para este país. En cualquier caso, sí conviene recordar que en estos once años de andadura la recaudación de las Diputaciones Forales se ha multiplicado por seis aproximadamente; que la capacidad financiera del País (entendida en sentido residual como recaudación menos cupo y con las debidas homogeneizaciones por efecto de los flujos financieros de la Seguridad Social) ha aumentado en términos relativos con respecto a la capacidad financiera conjunta del Estado; y que, sin embargo, nuestra capacidad recaudatoria ha disminuido con relación a la de término común (fruto, sin duda, del menor crecimiento de nuestro PIB con respecto al promedio estatal).

¿Qué nos espera en el futuro? Ante todo, un cambio de escenario político radical, siempre que se cumplan las previsiones de integración europea diseñadas. En este previsible escenario hay que contemplar una reducción significativa de las capacidades normativas en materia tributaria, siguiendo la tendencia general de una progresiva transferencia de poder político y administrativo hacia las Instituciones Comunitarias.

En el campo fiscal se perfila un proceso con tres grandes etapas. La primera y más urgente tiene como finalidad conseguir un nivel importante de armonización tanto en materia de imposición indirecta como en lo relativo a retenciones y tributación de las rentas de capital. Tengan en cuenta que el principio del libre tránsito de mercancías, personas y capitales debe ser de inmediato una realidad plena, eliminándose todas aquellas barreras fiscales que obstaculicen dicha libertad.

Me parece previsible que, en un segundo momento, se produzca una mayor armonización tanto de la imposición sobre la renta de las personas físicas como de la de sociedades. Y esta armonización afectará no sólo a la capacidad normativa de las haciendas miembros sino que interferirá en la necesaria coordinación de la gestión tributaria y recaudatoria.

A más largo plazo, podría pensarse incluso en una armonización de tributos hoy considerados menores, tales como el impuesto sobre el patrimonio de las personas (físicas y jurídicas), sucesiones y donaciones, etc. Todo ello hecho siempre en beneficio de la creación de un entramado institucional superior y de un espacio económico homogéneo.

Mi visión personal se puede simplificar y esquematizar diciendo que la pertenencia a las Instituciones Comunitarias va a significar para sus miembros una reducción de su capacidad normativa, una autonomía clara en cuanto a gestión tributaria se refiere y un sistema financiero donde una parte sustancial de los recursos esté ligada con los resultados de dicha gestión. En definitiva, tendrá que encontrarse un punto de compatibilidad entre las necesidades armonizadoras de la nueva situación y el arraigo político y cultural que el federalismo fiscal tiene en países como Alemania, claves en la futura vida europea.

No me resta sino agradecer encarecidamente su atención. Me han dado la oportunidad de hablar del Concierto, he hablado un poco de todo (del más y del menos que dicen los italianos) y, al final, hablar de todo suele ser sinónimo de no hablar de nada, que, como decía aquel gran escéptico que fué Oscar Wilde, es de lo único que sabemos un poco. Muchas gracias.

## PALABRAS DE RECEPCION Y PRESENTACION

pronunciadas por

**GAIZKA URIARTE URIARTE**

Sr. Director de la R.S.B.A.P.,  
D. José Manuel López de Juan Abad,

Sr. Presidente de su Comisión de Bizkaia,  
D. Miguel Unzueta Uzcanga,

Amigos del País,  
Amigo Pedro Larrea,  
Señoras y Señores,

Jaun andreok, arratzaldeon:

### 1. LOS CONCIERTOS ECONOMICOS VASCOS

El 29 de diciembre de 1980, van a cumplirse de esto 12 años cabales, se firmaba el acta de aprobación del Concierto Económico entre el Estado español y el País Vasco.

En el palacio del Ministerio de Hacienda, número 7 de la madrileña calle de Alcalá, y en la sala aneja al despacho del Ministro, estampaban solemnemente su firma en el acta nuestro entonces Consejero de Economía y Hacienda, Pedro Luis Uriarte Santamarina, el Viceconsejero de Administración Tributaria José Ramón López Larrínaga, el Viceconsejero de Administración Local Victoriano Mentxakatorre Garai, el Senador y miembro del Par-

lamento Vasco Juan María Ollora Otxoa de Aspuru, el Diputado a Cortes Generales Josu Elorriaga Zarandona y, al que cito en último lugar, pero sin duda alguna no el menos importante de los firmantes vascos, nuestro recordado Diputado General de Bizkaia, José María Makua Zarandona, goian bego, predecesor de nuestro anfitrión de hoy José Alberto Pradera. Por el Estado firmaron dos Ministros, el de Hacienda Jaime García Añoveros (precisamente sobrino de nuestro obispo de Flaviobriga, o Bilbao, Don Antonio, de feliz memoria) y el de Administración Territorial, Rodolfo Martín Villa, tres Directores Generales: Gota, de Tributos, Gómez-Dégano, de lo Contencioso del Estado y Querol, de Coordinación con las Haciendas Territoriales, además del Inspector General del Ministerio, Perezagua y del Subdirector General de Tributos Sociales, Jaime Trebolle, quien actuaba como secretario de actas.

Pido excusas por lo prolijo de esta enumeración, pero a mí me parece de justicia que se haga mención de todas estas personas, la mayor parte de las cuales, por diversos motivos, ya no forman parte de la Administración Pública, porque este sencillo recuerdo puede servir como un mínimo homenaje a sus personas y a su muy meritoria labor de entonces.

Es fácil imaginar la emoción que en este acto sentiría el grupo de enviados vascos al firmar tan transcendental documento. Este venía nada menos que a completar, en una materia tan esencial como la económica, el proceso establecido por la Constitución española de 1978 y el Estatuto de Autonomía de Gernika, superando largos años de incomprensión y de inequidades reiteradas.

El régimen foral es el remoto antecedente de nuestro Concierto Económico. Régimen foral que, como saben Uds., no era unitario, sino distinto según cada Territorio Histórico. En el plano fiscal contenía el Fuero la exención tributaria de los gravámenes de la Corona, según el principio de la hidalguía universal de los vascos, exención que también incluía a los tributos aduaneros. Cuando nuestros Territorios Históricos se incorporan a la Corona

de Castilla, conservaron sus Fueros y peculiaridades jurídicas. Al no aplicarse en nuestro País los Decretos de Nueva Planta borbónicos, conserva su status fiscal y nuestros Territorios son llamados «Las Provincias Exentas».

Este sistema entra en crisis con la era constitucional. Llegan las guerras carlistas —con su importante carga, en nuestro País, de defensa de sus Fueros— y, tras el Convenio de Bergara, la tan traída y llevada Ley de 25 de octubre de 1839. Para Navarra aparece la ley de 1841, que servirá de marco a su régimen económico hasta la reciente Ley Orgánica de «Amejoramiento del Fuero», de 10 de agosto de 1982.

Pero la Ley de 1839, hay que decirlo en honor de la verdad, nunca se aplicó plenamente en nuestras Provincias: de hecho, el status anterior no sólo se mantuvo, sino que se reforzó y se disminuyó incluso el llamado «donativo» o aportación a las cargas del Estado.

Será la Ley de 21 de julio de 1876 la que dará marco jurídico al primero y sucesivos Concierdos Económicos, tras la definitiva derrota militar carlista. Aunque se trata de una ley no paccionada, sino unilateral, no se le puede tildar, con verdad, de excesivamente revanchista. Declara, sí, la obligación de las Provincias a contribuir a las cargas generales, pero autoriza al Gobierno para facilitar el cumplimiento de dicha obligación, lo que da pie de inmediato a la aparición del Concierto Económico. La Ley del 76, pues, aunque abolió nuestro régimen foral y con él el tributario (sin hablar de la supresión de las Diputaciones Forales, las Juntas Generales y la exención del servicio militar), se vio obligada por meras razones prácticas y de prudencia política, a dar paso al Real Decreto de 13 de noviembre de 1876, que supone ya un verdadero prelude de los Concierdos Económicos, porque establece un «cupos» que, si bien es fijado unilateralmente por el Estado, da un amplio grado de autonomía a las Diputaciones para hacer frente a su pago con sus tributos específicos.

Si bien es cierto, como escribe nuestro Presidente Michel Unzueta, que esta disposición «fue de hecho una transacción política

destinada a paliar, aunque fuera parcialmente, las heridas provocadas por la desaparición airada del sistema de autogobierno consagrado por una secular voluntad de los vascos», no cabe, en justicia, negar al R.D. del 76 su carácter de inmediato antecedente de la serie de nuestros seis Concierdos Económicos hasta hoy elaborados.

El primer Concierto propiamente dicho, concluido en 1878, es ya fruto de una negociación bilateral Gobierno-Provincias y establece que se reduzca del cupo el gasto de recaudación.

Los sucesivos Concierdos Económicos (1887, 1894, 1906 y 1925) marcan nuevas etapas para su consolidación e institucionalización: se consagra la *bilateralidad*, se refuerza el papel de las *Diputaciones*, se le incorporan los *nuevos tributos* que va creando el Estado (por ejemplo, el de «Utilidades») y los *plazos* de los Concierdos, antes de 4 años, se llegan a ampliar hasta los 20.

Pero estalla nuestra guerra civil y, con ella, llega el acontecimiento más traumático de toda la historia del régimen concertado: el Decreto Ley de 23 de junio de 1937, aboliendo el régimen de Guipúzcoa y Vizcaya, al que su preámbulo califica de «privilegio», que el nuevo Estado mantiene, sin embargo en Alava y Navarra, dado que no considera a estas provincias «traidoras», como a sus hermanas. De hecho Navarra seguirá con su régimen peculiar y con Alava se cerrará el Concierto de 1952, si bien el cupo se eleva, su importe se liga a la tasa de erosión monetaria y, en la práctica, el sistema mismo va integrándose paulatinamente, y hasta diríamos que descaradamente, en el régimen español común.

Por su parte, Bizkaia y Gipuzkoa quedaron traumatizadas por la abolición de 1937 y desde sus propias instituciones oficiales —en especial las Diputaciones «Provinciales»—, entonces en modo alguno sospechosas de hostiles al régimen del General Franco, se emprendió una lucha tenaz pro restablecimiento del régimen concertado, sin conseguir, naturalmente, el más leve resultado práctico.

Ha de esperarse pues a la democracia y, en efecto, en 1976, durante la transición, se consigue la derogación del nefasto Decre-

to-Ley de 1937, pero no se restablece todavía el régimen concertado, que deberá esperar a la Constitución española de 1978, que en su disposición adicional la y derogatoria 2.<sup>a</sup> (disposiciones introducidas a instancias del Partido Nacionalista Vasco), lo legitimaría. Por último, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de Gernika, en su artículo 41 acoge expresamente el régimen concertado como modelo de relaciones tributarias entre el Estado y el País Vasco.

Y así llegamos a ese acto histórico de Madrid al que me he referido al principio, el de su firma por los comisionados vascos y los del Estado. El 29 de diciembre de 1980 establecen la duración del Concierto: artículo 1.º «El presente Concierto Económico, acordado entre el Estado y el País Vasco conforme a lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía, durará hasta el día 31 de diciembre del año 2001». Y elevan el texto a las instituciones competentes para su ulterior tramitación.

La fase parlamentaria fue relativamente pacífica: en enero del 81 lo aprueban las Cortes españolas y después el Parlamento Vasco. Los tratadistas parecen de acuerdo en considerar que lo más significativo de esta tramitación parlamentaria es la definitiva CONSAGRACION DE LA BILATERALIDAD del Concierto. Bilateralidad que ha quedado diáfana confirmada en las sucesivas modificaciones posteriores del mismo: la de 1985 (su adaptación al IVA) y las dos de 1988 (sobre metodología del cupo y sobre su adaptación a la nueva Ley estatal de Haciendas Locales).

## 2. EL NUEVO AMIGO DE NUMERO

El nuevo Amigo de Número que hoy recibimos en esta solemne ocasión no sólo es un *estudioso* muy prestigiado en temas de federalismo fiscal y , en especial, de todo lo relativo a nuestro régimen económico concertado vasco, sino que es además, como veremos, un *protagonista* en su creación: como Viceconsejero de Hacienda Vasca, entre 1984 y 1987, hubo de participar muy acti-

vamente —y creemos que muy acertadamente— en las negociaciones que tuvieron lugar para adaptar, en 1985, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) a nuestro Concierto Económico, adaptación a la que antes me he referido. Intervino, asimismo, en la transferencia de las competencias de la Seguridad Social a nuestra Comunidad Autónoma.

Pedro María Larrea Angulo nació en agosto de 1940 en nuestra ciudad de Orduña y es titular de nada menos que tres licenciaturas universitarias, las de Derecho, en la Complutense, Ciencias Económicas en la Universidad Comercial de Deusto e Informática, también en la Universidad deustoense (en esta Facultad fue además profesor de 1974 hasta 1984).

Este experto en temas de federalismo fiscal, que ha publicado profusamente en el muy poco trillado campo de la *financiación pública*, la descentralización fiscal y los propios convenios económicos, es también autor de obras sobre *organización de empresas* materia de la que también se ocupa en la práctica de su vida profesional como socio de KPMG Peat Marwick y responsable de su oficina en Bilbao desde el inicio de 1989, cargo en el que continúa en la actualidad. Ha sido también consejero de importantes empresas y organismos públicos: por citar sólo dos muy importantes: EVE (Ente Vasco de la Energía) y SPRI (Sociedad de Promoción y Reconversión Industrial).

### 3. SU LECCION DE INGRESO

La lección de ingreso que hemos oído del Profesor Larrea, que en esta ocasión no es un tópico calificar de magistral, y en ello convendrán Vds. conmigo, como él dice, se aleja conscientemente de terrenos polémicos, muy interesantes pero no menos proclives a suscitar apasionados debates y se centra, con encomiable rigor y asepsia, en los puntos críticos que preocupan a los teóricos y prácticos de la Hacienda Federal. Analiza las *propiedades estructurales* de nuestro sistema de financiación pública y examina la racional-

lidad de dicha estructura para hacer mención, en sus conclusiones, de los costes efectivos de las competencias y en los términos técnicos de «beneficio del gasto», «beneficio del ingreso», «beneficio de valoración», «beneficio de importación» y el triple papel que cumple el llamado «índice del concierto», que se basa en un concepto de renta «estimado» o más bien «negociado» —no con plena coincidencia de criterios, por cierto—, en el ya famoso 6,24 % del total estatal.

No voy a profundizar en estos temas, pues el hacerlo, además de petulante por mi parte, sería reiterativo y, desde luego, no es ésta mi misión aquí. Sólo insistir en que Pedro Larrea ha dado al estudio un impecable y por otra parte necesario y hasta inexcusable tratamiento técnico y matemático. Más la convicción del conferenciante de que lo importante es la búsqueda de la **equidad**, con una conclusión que podría ser un magnífico colofón del estudio: «si el paradigma de la equidad de un sistema en su aptitud técnica para ser generalizable, hay que concluir que el modelo financiero vasco satisface este requerimiento». A lo que habrá de agregarse su cumplida demostración de que *nuestro concierto no es un «privilegio»*.

A mí, personalmente, la última parte de la lección de Pedro me ha complacido sobremanera. Estimo que es importante el pasado (la historia sigue siendo maestra de la vida), lo es también el presente (aunque éste se nos escape como arena entre los dedos) pero, indudablemente, y en especial para un pueblo pragmático y dinámico como se quiere el nuestro, lo esencial es el futuro. Y Larrea nos ha hecho entrever, aunque brevemente, algo del futuro de nuestro instrumento de financiación pública en la Europa y en el mundo del mañana, o mejor dicho, del de hoy mismo, pues es bien cierto que el mañana empieza hoy.

#### 4. BIENVENIDA A LA RSBAP

Como ha dicho nuestro Presidente, es todo un símbolo que la recepción que nos ocupa tenga lugar precisamente en este pa-

lacio, que es «la casa de todos los vizcainos», como gusta decir nuestro Diputado General y en una de sus habitaciones de más aparato, este magnífico salón. Como si dijéramos que es «en la sala de nuestra casa» donde ha querido nuestra Diputación que se cumpla este acto y esta decisión, además de honrar una vez más a nuestra Academia, a nuestra Sociedad, creo que constituye una cortesía debida a quien, como Pedro Larrea, ocupó en esta Corporación, en 1987 y 1988, el alto y comprometido cargo de Diputado Foral de Hacienda.

He de decir, para terminar, que, como casi todos sabéis aquí, en nuestra Sociedad somos especialmente cuidadosos a la hora de discernir si los que desean pertenecer a la misma, y en especial en su más alta categoría de Amigo de Número, lo solicitan solamente por el honor —por otra parte nada baladí— de devenir miembros de una prestigiosa corporación más que bicentenaria que un monarca ilustrado definió como Academia y distinguió como Real. Si juzgamos que es sólo por eso, rechazamos de plano cualquier candidatura sin el menor asomo de duda. Pero si, por el contrario, nos consta que el aspirante viene movido por una permanente trayectoria y, lo que quizá es más importante, una firme intención de seguir sirviendo al País, de ser su «Amigo» ahora y en el futuro, no podemos sino acogerle con alborozo.

Y éste es el caso de Pedro Larrea, según opina unánimemente nuestra Junta Directiva, como al comienzo de este acto ha certificado nuestro Secretario, Jesús de Oleaga. Haciéndome portavoz de la Sociedad felicito a quien quedará seguidamente investido por nuestro Presidente como Amigo de Número de la RSBAP: Pedro María Larrea Angulo, natural de Orduña, Bizkaia, Euskadi.

Eskerrik asko zure pazientziagatik.