



v.

*CUATRO LÍNEAS  
DE MEJORA  
EN LOS  
FUNDAMENTOS  
DEL CONCIERTO*



## V. CUATRO LÍNEAS DE MEJORA EN LOS FUNDAMENTOS DEL CONCIERTO

Hemos analizado ya, con gran paciencia por tu parte (*¡eres admirable!*) nada menos que diez recomendaciones de carácter político, seis sugerencias hacendísticas y siete apuntes para una mejor defensa del Concierto que no sé si habrán merecido tu aprobación (*¡ya llevas veintitrés!*).

En la confianza de que haya sido así, y de que con todo lo anterior no te encuentres al borde del agotamiento, me vas a permitir que desarrolle cuatro líneas de mejora de lo que son los fundamentos del Concierto.

- La primera se orienta a profundizar, a nivel académico, en la evolución conceptual del Concierto.
- La segunda buscaría aumentar la transparencia de los datos en las Leyes Quinquenales de Cupo.
- La tercera nos lleva a establecer un porcentaje de contribución a los gastos del Estado que no sea fijo.
- Y la cuarta a adaptar periódicamente a la realidad el ajuste a la imposición indirecta.

Vamos a verlas, a continuación, con la seguridad de que te van a interesar porque plantear temas significativos y alguno de rigurosa actualidad.

## 26.- PROFUNDIZAR, A NIVEL ACADÉMICO, EN EL DESARROLLO CONCEPTUAL DEL CONCIERTO

Creo que una de las insuficiencias que tiene nuestro Concierto Económico es que la base conceptual del mismo, ni es suficientemente conocida ni, sobre todo, convenientemente valorada. Hay que **dotarla de mucha mayor proyección**. Y para ello, se necesita más **apoyo**. En esa línea quiero trasladarte las cuatro sencillas recomendaciones que me atrevo a plantear:

1ª) Deberían dedicarse recursos en la cantidad suficiente para profundizar en este campo y para impulsar todavía más los artículos, estudios, investigaciones y análisis que hoy se hacen por distintos expertos, algunos de los cuales has podido conocer por las referencias bibliográficas que contiene esta obra. Hay que reforzar esa vía, de forma que se consiga contar con un cuerpo doctrinal muy profundo que permita una **mejor fundamentación conceptual, no solamente histórica y política**, de nuestro Concierto Económico.

2ª) En la misma línea apuntada, me atrevo a recomendar la **dotación de las Cátedras que sean necesarias en las tres Universidades que integran el Sistema Universitario Vasco**, y también en alguna Universidad europea y americana, para profundizar en el conocimiento y desarrollo conceptual del Concierto Económico y, sobre todo, de la metodología del Cupo.

Conozco a bastantes catedráticos y profesores universitarios que están haciendo un trabajo académico muy meritorio. Pues bien, mi propuesta es muy sencilla y espero que tú estés de acuerdo con ella: hay que apoyarles a fondo, dotarles de más recursos, personales y materiales, y aumentar su proyección, todo ello por el bien del Concierto.

3ª) Deberían impulsarse **cursos y masters especializados** para difundir mucho más el conocimiento del Concierto en la sociedad. Todo lo que se aborde en este campo será positivo pues hoy resulta claramente insuficiente.

4ª) Propongo también la creación de un sólido programa de **becas académicas para propiciar el estudio del sistema concertado, junto con otro, de mayor calado, para lograr un gran impulso de las tesis doctorales**, centradas en el estudio sobre el Concierto, que deberían

ser financiadas desde las instituciones vascas y, singularmente, desde las tres Diputaciones forales.

Estoy seguro de que por esta vía nuestro Concierto ganará y crecerá y tendrá un futuro más y mejor garantizado. Y estoy seguro también de que tú apoyas mi propuesta y de que se te habrán ocurrido, más y mejores propuestas que completen las anteriores. ¿Verdad que sí?

## 27.- AUMENTAR LA TRANSPARENCIA DE LOS DATOS EN LAS LEYES QUINQUENALES DE CUPO

Como hemos visto en la parte del libro destinada a analizar los ataques y críticas que recibe el Concierto Económico, recordarás que uno de los que identificábamos se centraba en descalificar el Concierto Económico vasco, por considerarlo “**oscurantista**”.

*(Espero que no seas cruel conmigo y no me recuerdes la disposición que mostraba, al desarrollar aquel capítulo, a presentarme a un concurso televisivo para explicar lo que es el Concierto vasco, en competencia con alguna otra persona que se decidiera a explicar el modelo de financiación de las quince Comunidades Autónomas de régimen común).*

Asumo lo que decíamos allí quizá lo que está ocurriendo es que no interesa entender ni valorar lo que de positivo tiene el Concierto Económico, pues se trata de un modelo más transparente que el de las Comunidades Autónomas de régimen común. Pues bien, aunque sea así, me gustaría recomendar que para evitar que acusaciones de este tipo sigan lloviendo sobre el Concierto Económico, habría que **dar un paso adelante en el capítulo de la información.**

En esa línea, y si aceptan esta sugerencia personal, las instituciones vascas que participen en la próxima negociación de la Ley Quinquenal de Cupo 2012-2016, deberían proponer a la Administración del Estado que el Proyecto de Ley que se someta a la aprobación de las Cortes Generales, conteniendo la metodología de Cupo para el próximo Quinquenio, fuera **acompañado de un Anexo explicativo muy amplio**, en el que se detallaran los distintos conceptos y las bases numéricas utilizadas para la determinación del Cupo Bruto Base y de las Compensaciones que fundamenten el pacto alcanzado.

Como recordarás, esto se hizo así en la negociación del Concierto de 1981, pues el Proyecto de Ley que aprobó el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y que fue sometido a la aprobación de las Cortes Generales, iba acompañado de una Memoria de más de 200 páginas que justificaba el contenido del mismo.

Y si como resultado de esa próxima y muy importante negociación se explicaran, con amplitud, detalles y datos a la opinión pública vasca –y española ¿por qué no?– pues mejor que mejor.

*(Me estoy atreviendo a hacer esta propuesta, porque, como te he apuntado anteriormente, cuando se cerró la negociación del Concierto de 1981, invité a un grupo muy amplio de periodistas al Parador de Argomaniz para explicarles todo lo negociado. Hace pocos años me encontré con uno de los asistentes que me dijo que aquella reunión le había gustado muchísimo y que había aprendido en ella bastantes cosas, por ejemplo, ¡lo que era el Producto Interior Bruto a coste de factores!).*

Obviamente, no me voy a meter a dar consejos, porque no tengo conocimiento suficiente ni autoridad alguna, en cómo plantear la negociación de la próxima Ley Quinquenal de Cupo y tampoco en cómo comunicar los resultados de esa negociación.

Ofrezco, sin embargo, esta reflexión a las instituciones vascas, porque entiendo –aunque reconozco que quizá sea, de nuevo, un ingenuo– que el aumentar la transparencia puede ayudar a evitar o al menos disminuir todo tipo de malentendidos y favorecer el conocimiento de la metodología del Cupo.

Pero aunque sea un iluso, lo que no soy –o no quisiera ser– es tonto (*salvo que esa sea la conclusión que tú hayas sacado de la lectura de las páginas de este libro*). Lo digo porque aunque el Proyecto de Ley fuera acompañado de una Memoria en forma de enciclopedia de 200.000 páginas, algún partido político votaría siempre en contra, porque le parecería que el Concierto es “oscurantista”, algún investigador lo seguiría descalificando sin piedad y, por supuesto, algún medio de comunicación lo seguiría crucificando.

Pero, aun asumiendo lo anterior, porque me temo que los prejuicios son muy difíciles de evitar y mucho más las malas intenciones, al menos, habríamos conseguido que una persona que ama el Concierto y el Convenio, desde el profundo conocimiento de los mismos, como es el Sr. Mikel Aranburu, actual Consejero de Hacienda y Política Financiera del Gobierno de Navarra, a quien he hecho referencia varias veces a lo largo de este libro, no tuviera que volver a escribir lo siguiente: *“Un elemento que alimenta la polémica en relación con el Concierto y el Convenio, es el de oscurantismo en el traslado al público de información, no solo en relación con el gran público sino incluso con los propios parlamentarios y sus grupos políticos y a ese indefinido colectivo que hoy se conoce como agentes económicos y sociales. El propio mecanismo instituido para la negociación y firma de los Convenios o Conciertos, del que incluso se han excluido a grupos parlamentarios, abona la sospecha”<sup>189</sup>.*

¿No te parece que merece la pena abrir las ventanas, informar y dar todos los datos que sean necesarios, con el objetivo de intentar eliminar polémicas y sospechas? Y es que soy un firme convencido de que el **Concierto y el Convenio no tienen nada que ocultar**.

*(Aquí permíteme que me apunte a lo que nos cuenta Plutarco de la vida de Julio César. Según este famoso historiador, biógrafo y ensayista griego, Julio César se divorció de Pompeya Sila al poco tiempo de ser elegido Emperador, porque ella asistió a una Saturnalia, una orgía sexual que se permitían las damas romanas de la aristocracia en algunas oportunidades.*

*Cuando se anunció el divorcio, las más destacadas matronas del patriarcado romano pidieron a Julio César que se volviera atrás de su decisión de separarse, ya que su esposa, Pompeya, había asistido solo como espectadora a la Saturnalia y no había cometido ningún acto deshonesto. Pues bien, Julio César contestó con una frase que se ha hecho célebre: “la mujer del César no solo debe ser honrada, sino además parecerlo”<sup>190</sup>).*

Pues bien, parafraseando a Julio César podríamos decir que **el Concierto y el Convenio no solo deben ser honrados, sino además parecerlo**. Para reforzar ese “parecerlo” es por lo que definiendo aumentar la transparencia de los datos en las Leyes Quinquenales de Cupo.

Hasta aquí la reflexión que quería trasladarte, querido lector o lectora, con la que no sé si estarás de acuerdo porque quizá, como apuntaba antes, me consideres (*juna vez más! y van ya bastantes*) un cándido. Te reconozco que posiblemente lo sea, pero prefiero pecar de crédulo que de tramposo, “aprovechategui” o poco honrado.



## **28.- ESTABLECER UN PORCENTAJE DE CONTRIBUCIÓN A LOS GASTOS DEL ESTADO QUE NO SEA FIJO**

Quizá te haya llamado la atención el título de este capítulo, formulado por una de las dos personas que finalmente llegaron a un acuerdo para establecer como porcentaje de contribución del País Vasco a las cargas generales del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma en el mítico 6,24% que ha permanecido, vivo y coleando, nada menos que 34 años hasta el momento.

Como hemos visto en el capítulo 25 de la Parte Octava, la aplicación de este porcentaje desde el año 1981 hasta el Cupo líquido abonado en 2014, se ha traducido, por el acierto que tuvimos los negociadores al fijarlo o por esos milagros que a veces tiene la vida, en que el resultado que se hubiera obtenido para la aportación de la Comunidad Autónoma en el País Vasco aplicando el índice anual representado por el peso de su PIB sobre el total estatal, hubiera sido prácticamente idéntico. De hecho, ya sabes que se produce una diferencia en estos 34 años de solo 111 millones de euros a favor del Estado y que, desde el año 2000 hasta ahora y en algunos años anteriores, el 6,24% siempre se ha situado por encima del peso relativo del PIB vasco sobre el estatal. Esto significa que en todos estos años el País Vasco está aportando más al Estado de lo que debería, aunque todavía eso no compensa las menores aportaciones que realizó en los primeros años del Concierto al ser el 6,24% menor que la que representaba en aquellos momentos la economía vasca sobre el conjunto de la del Estado.

Pues bien, ha pasado más de tres décadas, entiendo perfectamente la pereza que da meterse con una cuestión de esta naturaleza, compleja técnicamente y delicada políticamente, pero quizá haya llegado el momento de hacer una reflexión. Y ello porque la fuente de críticas contra del Concierto es precisamente, como hemos visto en la Parte Octava, que este índice de imputación permanece en el tiempo inalterable a pesar de que el peso de la economía vasca sobre la estatal ha ido variando año a año *(lo que posiblemente, por hacer una suposición superficial al tema, no saben muchos de los críticos del Concierto es que, cuando están proponiendo eso lo que resultaría en esos momentos, si se aplicara exactamente el índice que resulta de los datos que publica periódicamente el Instituto Nacional de Estadística, es que el índice de contribución del País Vasco al Estado sería menor)*.

Cuando afirmo que hay que revisar este índice, no me estoy limitando solamente al porcentaje, porque esto, si se acepta una determinada referencia

estadística, es tremendamente fácil de determinar. En un par de minutos estaría establecido.

Creo que esto sería insuficiente. Lo que hay que valorar, tras estos 34 años de aplicación del Concierto Económico desde la aprobación del de 1981 en el que se estableció una metodología absolutamente innovadora como hemos visto en las Partes Cuarta y Quinta de esta obra, es si es lógico que para contribuir al sostenimiento de la totalidad de las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma se tenga que utilizar siempre un único índice o es posible para determinado tipo de cargas utilizar otros. Por ejemplo, es perfectamente defendible que en lo que son gastos de Defensa lo que se utilice sea el índice de población porque entiendo que esos gastos se hacen precisamente para defender y proteger a las personas. Por lo tanto, las Comunidades Autónomas que tuvieran mayor peso sobre el total estatal, deberían soportar una cantidad de gastos superior en ese ámbito que el País Vasco cuya población representaba en el año 2014 el 4,64% de la estatal, es decir una sensible diferencia en relación con el 6,24%. En la misma línea, habría que aceptar, en cambio, que por razones de solidaridad, el índice fundamentado en el peso relativo del PIB vasco sobre el estatal, se mantuviera para otro tipo de aportaciones que tuvieran esa naturaleza.

Alternativamente se podría dividir el Cupo en dos partes. Una primera calculada por población, por la cual se pagaría al Estado ese 4,64% que representa la población vasca sobre la estatal, adaptándola a cada uno de los años siguientes. A continuación, se determinaría la aportación en términos de solidaridad del País Vasco a las Comunidades Autónomas de menor renta por la diferencia de ese 4,64% y el 6,07% que representaba el PIB vasco sobre la estatal en el año 2014. Por lo tanto esa diferencia de 1,43 puntos sobre las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma sería la aportación explícita del País Vasco a la solidaridad.

Como ves, el resultado sería el mismo que aplicando la metodología actual pero la presentación muy diferente, porque quedaría claro cuánto aporta el País Vasco anualmente a la solidaridad.

Finalmente habría que decidir si el índice se va a ir cambiando anualmente o se puede pensar en establecer un índice fijo para cada uno de los periodos quinquenales que cubran las leyes sobre el Cupo que vaya aprobando el Parlamento español. Sería otra cuestión a debatir.

Por último, si se avanzara por la utilización de distintos índices, se podría pensar también en el establecimiento de una Comisión técnica formada por responsables del Instituto Nacional de Estadística-INE y del Instituto Vasco de Estadística-EUSTAT para determinar, de común acuerdo, las referencias técnicas que sustentaran esos diferentes porcentajes de contribución.

Hasta aquí la reflexión que quería trasladarte que espero te haya interesado y que someto, respetuosamente por supuesto, a la consideración de nuestras autoridades, porque ellas saben mucho mejor que yo cómo hay que enfocar una negociación de la Ley Quinquenal de Cupo.

## **29.- ADAPTAR PERIODICAMENTE A LA REALIDAD EL AJUSTE A LA IMPOSICIÓN INDIRECTA**

Hemos comentado este tema en detalle en el capítulo 27 de la Parte Octava dedicado a analizar los ajustes a la recaudación en la imposición indirecta, porque como recordaras existía una crítica técnica en relación con este tema, pues se consideraba que no era un ajuste correcto. Como hemos defendido allí, por las razones que te trasladé en ese capítulo, el ajuste practicado se puede considerar correcto desde una perspectiva técnica aunque es cierto que se mantiene fijo, desde la entrada en vigor del Impuesto sobre el Valor Añadido en 1986, el porcentaje del 6,875% que es el peso relativo que entonces se pactó del consumo de los residentes en el País Vasco sobre el consumo del del Estado.

Conoces también que la razón que fundamenta estos ajustes, tanto por IVA, como por los Impuestos Especiales de Fabricación y recientemente por el Impuesto sobre la Producción de Energía Eléctrica, es la necesidad de adecuar la recaudación que proporcionan los puntos de conexión de estos impuestos indirectos, al producirse un desajuste de los ingresos, dado que el consumo final se puede efectuar en un territorio distinto al de su producción o distribución del bien.

Como recogíamos en aquel capítulo, el enfoque que se hace de este ajuste puede considerarse, desde la perspectiva de su diseño teórico general como correcto, quedando únicamente como crítica, como antes te apuntaba, la falta de actualización del ajuste aplicado al IVA, porque el ajuste de los Impuestos Especiales incorpora mecanismos de corrección, por lo que, incluso críticos feroces del Concierto como el catedrático, Carlos Monasterio, así lo reconoce en su obra "Federalismo Fiscal y Sistema Foral. ¿Un Concierto desafinado?". El problema es que, a diferencia de lo que te comentaba en el capítulo anterior en este casi no existen publicadas estadísticas ni por el INE ni por el EUSTAT que midan el consumo de los residentes en el País Vasco sobre el total estatal. Por lo tanto, el problema que se presenta es parecido al del porcentaje de contribución del 6,24% pero con la dificultad de que aquí no existe un contraste con los datos que publique periódicamente un organismo oficial.

Entonces, tendríamos que dividir el problema en dos partes. En primer lugar, la aceptación de que puede ser lógico que en la próxima negociación de la Ley Quinquenal de Cupo 2012-2016 este asunto sea abordado entre las dos Comisiones, estatal y vasca, para llegar a un nuevo consenso. Consenso que

podría verse facilitado si previamente se crea un grupo de trabajo de carácter no oficial integrado por especialistas del INE y del EUSTAT que desbrocen este campo y traten de llegar a un pre-acuerdo que pueda ser ofrecido a los integrantes de la Comisión Mixta de Cupo que tendrán que negociar el contenido de Proyecto de Ley que se someta a las Cortes Generales.

En cualquier caso, como te decía en el capítulo de la Parte Octava al que he hecho referencia, es obvio que la percepción del Gobierno Central en relación con este tema no puede ser dramática porque desde 1986 se han aprobado ya nada menos que cinco leyes quinquenales de cupo siendo la última la que cubría el quinquenio 2007-2011, sin que se haya producido un planteamiento por parte del Estado o sin que, si este ha existido, haya producido una ruptura de las negociaciones entre las dos delegaciones. De lo cual deduzco que podemos estar ante un problema que desde una perspectiva técnica es correcto plantearlo pero que, con visión política, se considera que la situación actual es aceptable.

Espero que con esta pequeña explicación te haya quedado algo más clara esta recomendación.

