



**José Luis Larrea**  
Presidente de IBERMÁTICA

***El concierto económico: elogio de un sistema de innovación y de quienes pensaron que la eternidad es posible***

### **El acuerdo y su génesis**

El 9 de enero de 1981 tuvo lugar la firma del acuerdo alcanzado por los representantes vascos y los del Estado, por el que se recuperaba el sistema de Concierto Económico para las Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El acuerdo fue recogido con posterioridad en la Ley 12/1981, de 13 de mayo, configurándose el Concierto Económico como la pieza clave para articular el sistema financiero propio de Euskadi.

Su culminaba en esa fecha un proceso arduo de negociaciones que habían marcado profundamente el complejo camino de recuperación de las libertades y del autogobierno. Un camino que se abre con la negociación de la Constitución y la referencia fundamental, recogida en su Disposición Adicional Primera, que proclama el amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales. Esta Disposición Adicional Primera permite la recuperación del sistema de Concierto Económico y su incorporación en el Estatuto de Gernika.

El Estatuto de Gernika dedica el Título III a la materia relativa a Hacienda y Patrimonio. Los artículos 40, 41 y 42 son de capital relevancia en lo que ahora nos ocupa, por cuanto definen los principios básicos del sistema a partir de la consideración de que, para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma.

El artículo 41 configura el Concierto Económico como la piedra angular del modelo de relaciones con el Estado, al precisar que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional del Concierto Económico. Asimismo, señala los principios que deberán incorporarse en el contenido del régimen de concierto.

En primer lugar, se expresa que las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario. Ello debe hacerse atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. Esto es por lo que respecta a la capacidad normativa en el ámbito tributario.

En segundo lugar, se recoge que la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que se recaudaban a través de monopolios fiscales, se efectuará dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la

colaboración con el Estado. Esto es por lo que respecta a la capacidad exaccionadora o gestionadora en el ámbito tributario.

Se reconoce, en definitiva, en cuanto al ámbito tributario, la plena capacidad normativa y de gestión a las instituciones competentes de cada Territorio Histórico. Dicha capacidad deberá respetar las normas sobre coordinación, armonización y colaboración fiscal que contenga el propio Concierto Económico.

Desde el punto de vista de las relaciones financieras, éstas se instrumentan en el Cupo a pagar al Estado, señalando 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 asuma la Comunidad Autónoma. Asimismo, se configura una Comisión Mixta paritaria, integrada por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, por un lado, y por un número igual de representantes de la Administración del Estado, por otro, con el objeto de proceder al señalamiento del Cupo global y de los correspondientes a cada Territorio Histórico.

También se incorpora una declaración de principios, por la cual debe aplicarse en el régimen de Concierdos el principio de solidaridad. Estas disposiciones estatutarias se complementaban con la previsión recogida en la Disposición Transitoria Octava del Estatuto, por la que el contenido del primer Concierto Económico, a celebrar con posterioridad a la aprobación del Estatuto de Autonomía, tenía que inspirarse en el Concierto Económico que estaba vigente con la provincia de Álava, sin que supusiera detrimento alguno para la misma.

Con estas previsiones estatutarias se abordaron las complejas negociaciones que dieron lugar al acuerdo de 9 de enero de 1981, sobre el Concierto Económico entre el País Vasco y el Estado, que es aprobado mediante Ley 12/1981 de 13 de mayo. Una ley de artículo único que señala literalmente: "Se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, a que se refiere el artículo cuarenta y uno de la Ley Orgánica tres/mil novecientos setenta y nueve, de dieciocho de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco".

Se culmina así un proceso histórico de negociación para la recuperación del Concierto Económico, que buscó su camino a través de la Disposición Adicional Primera de la Constitución y del Título III del Estatuto de Autonomía, plasmándose en el acuerdo de la comisión negociadora de 29 de diciembre de 1980, que se firma el 9 de enero de 1981.

A nadie se le escapa la complejidad del proceso negociador, los múltiples frentes a cubrir y las dificultades del momento histórico. Pero con todo, se consiguió el acuerdo hace 25 años.

## **Los protagonistas**

Es esta efeméride la que nos une hoy aquí y la que lleva a la Diputación Foral de Gipuzkoa a la concesión de la distinción “Gipuzkoako urrezko domina” a Xabier Arzalluz Antia, Pedro Luis Uriarte Santamarina y Carlos Garaikoetxea Urriza, y la distinción “Gipuzkoako urrezko plaka”, a título póstumo a Jaime García Añoveros.

En el recuerdo del momento histórico de recuperación del Concierto Económico como instrumento básico de autogobierno, hay que reseñar que el papel de las Instituciones fue capital. Unas Instituciones que recogieron el testigo de la historia y lo llenaron de contenido y potencial de futuro. Ahora bien, las Instituciones son las personas y las personas son las Instituciones. Por eso, es momento de reconocer en las cuatro personas que hoy se distinguen a los protagonistas de una circunstancia histórica que nos permitió recuperar nuestra forma de ser y de actuar, de comportarnos y trabajar, de comprometernos y sentar las bases del futuro, en un ejercicio de valentía, afirmación de lo que uno es y quiere ser, asunción de riesgo y compromiso, y proyección de futuro.

La recuperación del Concierto trascendió de una pura circunstancia jurídica en el ámbito financiero y tributario, incluso trascendió de la consideración de la reparación de una deuda histórica que ancla sus raíces en el tiempo. Con ser un instrumento jurídico que reparaba una agresión política del pasado, el Concierto Económico era, sobre todo, un sistema de relaciones para el cambio, para la recuperación económica y social. Un sistema de innovación social que no tendría final, que nos permitiría construir espacios de autogobierno para ganar el reto de la competitividad creciente y avanzar en la búsqueda del mayor bienestar económico y social.

Los protagonistas de aquellos momentos históricos estaban mirando al futuro, les preocupaba construir un futuro de desarrollo económico y social sostenible en el tiempo y actuaron al margen de cualquier comportamiento ventajista, porque estaban articulando un sistema institucional moderno, porque pensaron que la eternidad era posible.

Por eso, el elogio del Concierto Económico como un sistema de innovación, de evolución y cambio, de futuro, está íntimamente ligado a quienes fueron protagonistas de aquel momento histórico, supieron estar a la altura de las circunstancias y fueron conscientes de su papel. No estaban solos, estaban acompañados, porque su protagonismo les vino de su papel institucional, de un papel que supieron desempeñar con rigor, compromiso, valentía y sentido de la oportunidad.

Xabier Arzalluz Antia, diputado por Gipuzkoa en la Legislatura Constituyente (1977) y en la 1ª Legislatura (1979), portavoz de la Asamblea de Parlamentarios Vascos constituida en Gernika el 19 de junio de 1977 y de la minoría vasca en el Congreso de los Diputados, desempeñó un papel determinante desde el ámbito de la institución parlamentaria, como representante del pueblo, en todo el proceso de recuperación del marco institucional propio para Euskadi. La reivindicación de los derechos históricos como base en la que asentar el nuevo marco, le da un protagonismo fundamental en todo el proceso de negociación del período constituyente. Un proceso de negociación

a muchas bandas, con muchas aristas, lleno de presiones, que permite, sin embargo, ir construyendo la vía para el nuevo marco institucional. La Disposición Adicional Primera de la Constitución y el Estatuto de Gernika van a ir abriendo el camino del autogobierno y de la recuperación del sistema de Concierto. Una vez me dijo Xabier Arzalluz que en la vida institucional, donde chocamos continuamente con obstáculos de todo tipo, para recorrer rápidamente el camino, ese camino que nos parece tantas veces tan claro, la cuestión está en avanzar, siempre avanzar; ser conscientes de que estamos caminando a veces ligero, a veces con el agua hasta la cintura, lo que dificulta el avance, pero avanzar. Paso a paso se construye el futuro. Aquellos pasos que se dieron fueron muy importantes y un avance capital. Xabier Arzalluz sabía como nadie de obstáculos y de tensiones políticas, de barreras que parecen insalvables y de problemas en apariencia irresolubles. Pero era un maestro en manejar los ritmos y los tiempos, sin perder el norte que perseguía. Con el agua hasta la cintura o a paso rápido, siempre buscando progresar.

Las bases creadas en la Disposición Adicional Primera de la Constitución y el Título III del Estatuto marcaban los principios de articulación del nuevo Concierto, pero el camino estaba lleno de dificultades para plasmarlo en un instrumento regulador del nivel requerido. El proceso de negociaciones, llevado a cabo entre los representantes vascos y los representantes del Estado, fue de una tremenda dificultad. En términos generales, la situación sociopolítica estaba llena de tensión y de incertidumbre. Eran tiempos de inestabilidad, donde lo nuevo que estaba naciendo se encontraba con todos los obstáculos de aquello que no quería morir. Solamente un dato para comprender la gravedad del momento y la lucha de fuerzas soterradas que amenazaba con abortar la nueva configuración institucional: el 9 de enero de 1981 se firmaba el Acuerdo sobre el Concierto Económico y el 23 de febrero de ese mismo año Tejero irrumpía, arma en mano, en el Congreso de los Diputados.

A las dificultades derivadas de la presión política y social, acentuadas por una percepción de oportunidad histórica que amenazaba con saltar por los aires en cualquier momento, hay que añadir las dificultades intrínsecas del acuerdo en el orden jurídico, tributario, financiero y económico. Es cierto que el Concierto Económico, como instrumento regulador de dos ámbitos diferentes de potestades tributarias, se había mantenido para Araba durante los años anteriores y existía, por tanto, una referencia. Ahora bien, la generalización del sistema para los tres Territorios Históricos, configurando un único Concierto, donde tradicionalmente había habido tres y plasmando un modelo institucional basado en las Instituciones Comunes y en las de los Territorios Históricos, supuso un esfuerzo ingente, no sólo en el plano técnico, sino también en el político; no sólo en la relación con el Estado, sino también en la construcción del modelo interno de relaciones.

Además, proyectar el sistema de Concierto sobre un espacio territorial y económico significativamente más amplio, variado y problemático que el que se había utilizado hasta la fecha, arrojaba una tensión adicional sobre la negociación. Añadamos a ello que la situación económica del país era muy complicada, para hacernos una idea de la percepción de riesgo económico, político y social que venía asociada al resultado de la negociación del Concierto. Donde muchos no veían más que la recuperación de una “antigualla histórica”, la cabezonería característica de los vascos por recuperar

instrumentos del pasado, las instituciones vascas y, en especial, nuestros protagonistas veían el único futuro posible.

En ese juego de tensiones políticas, económicas, jurídicas, de los de allí y de los de aquí, impregnadas de la sensación de emergencia histórica, de oportunidad irrepetible, rodeados de agoreros y pesimistas ilustrados, la representación vasca en la Comisión Negociadora del Concierto fue capaz de encontrar su camino, recorrerlo y alcanzar un acuerdo. Al frente de esa comisión negociadora estaba, por parte vasca, Pedro Luis Uriarte Santamarina, consejero de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco. Solamente desde la más profunda convicción en lo que se hacía y la más extremada confianza en el País, sus instituciones y sus personas, se podía liderar aquel proceso y llevarlo a buen puerto.

Soy capaz de aproximarme algo a aquellos momentos de tensión, tensión creativa, pero estoy lejos de acercarme a la expresión real de aquel cúmulo de tensiones y contradicciones a gestionar. Pedro Luis Uriarte Santamarina fue el protagonista de aquel proceso, tuvo la mente fría cuando todo llevaba a lo contrario, asumió riesgos en cada artículo, en cada párrafo del texto y lideró un proceso que culminó en un acuerdo histórico.

Como ex-consejero de Economía y Hacienda, que en años posteriores recogió su testigo, no puedo sino manifestar mi reconocimiento personal, profesional e institucional. Fue para mi un ejemplo a seguir, un orgullo poder formar parte de su estela y un honor poder compartir su legado.

En el otro lado de la mesa estaba Jaime García Añoveros, ministro de Hacienda y presidente de la representación estatal en la Comisión Negociadora del Concierto. Sin su impulso, compromiso de resolución del conflicto y sentido de la responsabilidad, el acuerdo tampoco hubiera sido posible.

Podemos imaginarnos también el cúmulo de presiones al que se veía sometido en aquella circunstancia histórica. A pesar de todo, lideró la representación del Estado, buscó fórmulas de encuentro y arriesgó en el acuerdo porque creía en lo que hacía. Jaime García Añoveros era consciente del papel que le tocaba jugar, de la trascendencia histórica de lo que estaba negociando y de la importancia que tenía para el Estado culminar con éxito aquel proceso.

Una de las características más sobresalientes del Concierto Económico es que se trata de un sistema paccionado, en el que es obligado el acuerdo entre las partes para poder avanzar. No existe evolución, cambio, o mejora sin contar con el otro. Esta es una de las grandezas del sistema: reconoce la diversidad de cada una de las partes, su ámbito de soberanía y eleva a rango de principio básico la necesidad de pacto. En la genética del sistema se encuentra la ineludible necesidad de cooperar para evolucionar.

Pedro Luis Uriarte y Jaime García Añoveros lideraron ese proceso de pacto, superaron obstáculos y dificultades y acordaron. Nos dotaron de un sistema para ganar el futuro del País.

Un País que estaba recuperando sus instituciones propias, con Carlos Garaikoetxea Urriza, nuestro Lehendakari, liderando todo el proceso institucional. Un liderazgo incuestionable, desde la presidencia del Consejo General del País Vasco en junio de 1979 y como Lehendakari del Gobierno Vasco a partir de 1980. Sin su liderazgo no hubiese sido posible la recuperación de nuestras instituciones, ni la consolidación de las mismas.

El Lehendakari Garaikoetxea al frente de las instituciones nos llenó de orgullo, nos hizo recuperar el sentido de pertenencia a una sociedad y a un pueblo, nos señaló el futuro y nos enfrentó al presente para superar las tremendas dificultades con las que nos enfrentábamos. Años de equilibrios inestables, de contradicciones, de obstáculos políticos permanentes; pero al mismo tiempo de confianza en nosotros mismos, de ilusión por un futuro que estaba en nuestras manos. Habíamos recuperado nuestras instituciones, habíamos recuperado el País, teníamos los instrumentos para enfrentarnos al reto del mañana y estaba todo por hacer.

Estos protagonistas de este momento de recuperación del Concierto Económico, arropados por otros, en una labor de equipo sin la cuál sería incomprensible el logro conseguido, desempeñaron su papel desde la convicción de iniciar un camino que no tenía fin, sentaron las bases de un sistema que acompañase y facilitase el cambio, la evolución y el progreso de la sociedad vasca. No fueron a buscar el aprovechamiento de una ventaja coyuntural. Creían en lo que hacían, en la necesidad de sentar las bases para las generaciones futuras, dándoles instrumentos para que pudiesen construir su propio progreso. Pensaron que la eternidad es posible.

## **Aproximación al concierto desde la innovación. Principios inspiradores**

El Concierto Económico aparece en estos 25 años transcurridos como el protagonista principal sobre el que asentar el autogobierno de Euskadi y el progreso de la sociedad vasca. Es evidente que la capacidad de sugerir del Concierto Económico es muy grande, pues se puede abordar desde múltiples facetas. La faceta histórica, tremendamente sugerente, nos llevaría a un recorrido, anterior a 1981, de indudable atractivo intelectual. También podríamos hacer un recorrido de la historia reciente, llena de “sucedidos” y avatares.

El Concierto Económico admite también una aproximación jurídica y tributaria de indudable contenido. El Concierto, como instrumento regulador de las relaciones financieras y tributarias entre ámbitos de potestad tributaria diferenciados, sin fronteras físicas que los delimiten y en un espacio económico único, plantea una respuesta técnicamente sugerente y atractiva desde la óptica del federalismo fiscal. Aquellas críticas del comienzo, cuando se presentaba al Concierto como un sistema anacrónico y anclado en el medievo, dan paso a la consideración del mismo como una referencia clara a valorar en la configuración del espacio fiscal europeo, que se enfrenta con problemas análogos de organización jurídica-tributaria.

Se podría valorar también el Concierto desde el punto de vista de los impactos económicos que ha supuesto su recuperación en los últimos 25 años. Un instrumento que, indudablemente, está en la base del desarrollo económico del País, ya que permitió la gestión de los recursos públicos generados para volcarlos en el desarrollo, en circunstancias, además, tremendamente difíciles. Ahora bien, una visión excesivamente economicista del Concierto como instrumento proveedor de recursos públicos no puede llevarnos en ningún caso a una percepción del mismo en términos de ventaja o privilegio. Me preocupa que vuelvan los tiempos en los que el Concierto era acusado permanentemente de privilegio, ventaja e insolidario. Nada más lejos de la realidad. Pero, con todo, lo más grave sería que pensásemos internamente que eso es así, cuando el Concierto, básicamente, es sentido de la responsabilidad y asunción de compromisos. Debemos estar vigilantes, porque vienen tiempos difíciles en este sentido.

El alcance y valor político del Concierto Económico como instrumento de autogobierno es otra de las visiones claras del mismo. Nos lleva a la sociedad y a las instituciones y nos abre el camino conceptual de entender el Concierto como un sistema al servicio del progreso de la sociedad vasca y del bienestar de sus ciudadanos. Un sistema al servicio de la evolución, del cambio y de la mejora, es un sistema de innovación social.

Me gustaría abordar el Concierto Económico, su historia, su recuperación, sus protagonistas y su desarrollo, desde esa concepción de un Sistema de Innovación al servicio de la sociedad vasca, porque creo que su potencial en este campo es muy relevante. Estamos sometidos a modas, a nuevos conceptos y supuestas nuevas teorías, cuando las piezas más importantes para construir nuestro futuro están ahí, son un legado de los que nos antecedieron para que lo hagamos evolucionar y lo dejemos más perfeccionado a las generaciones futuras.

La innovación constituye una referencia obligada en cualquier aspecto de la vida de las personas y de las organizaciones, desde las más simples a las más complejas, porque está indisolublemente unida a todo proceso de cambio y evolución. De manera recurrente, aparece en todas las facetas de la actividad económica y empresarial, más en la actualidad, ya que el cambio es una constante.

La innovación supone cambio, novedades, evolución. El Concierto Económico, como Sistema de Innovación, aparece en este sentido en una doble faceta. Por un lado, es un sistema propio de innovación, que debe evolucionar, cambiar y progresar. Por otro lado, es una pieza clave, motor de innovación para el conjunto de la sociedad entendida como un sistema social de innovación.

El primer elemento inspirador del Concierto Económico como sistema de innovación, nos lleva a completar el concepto de innovación o cambio en alguna cosa poniéndolo en relación con los demás. Un concepto abierto de innovación que nos lleva a hablar del Concierto como un Sistema de Innovación Competitiva. La innovación competitiva es consustancial con un proyecto abierto de sociedad. No podemos caer en el espejismo de una innovación aparente que no sea competitiva. Construir el Concierto como un proyecto abierto y compartido es la única manera de garantizar su futuro. Hay que evitar la tentación de cerrar los proyectos para controlarlos, pues lo que hay que hacer es abrirlos y liderarlos. La innovación competitiva es la mejor opción frente a la competencia destructiva, ya que incorpora el elemento básico de la cooperación. No es una fuerza que se basa en la insolidaridad, todo lo contrario, aporta competitividad sobre la base de cooperar y permite un liderazgo para el desarrollo y la solidaridad.

El Concierto Económico se caracteriza por ser un sistema abierto en continuo contacto con el exterior y que se basa en el pacto. Como ya hemos señalado, es un sistema paccionado, asentado en la existencia de órganos de relación bilateral, en los que ninguna de las partes prevalece sobre la otra. La expresión más genuina de este sistema es que los acuerdos alcanzados se materializan en leyes de artículo único que permiten aprobar o rechazar el pacto, pero no cambiarlo.

Junto a esta característica de pacto que eleva a principio programático la necesidad de cooperar, se encuentra otra de las características típicas de un sistema de innovación competitiva, la de contribuir a la solidaridad. El sistema de Concierto busca ganancias de competitividad económica para garantizar el progreso económico y social, desde la asunción de que este enfoque, lejos de ser insolidario, busca garantizar la solidaridad. No sólo dentro de la propia sociedad vasca, sino también en relación con el Estado. Así, el Concierto Económico incorpora dos elementos de garantía del principio de solidaridad con el resto del sistema financiero estatal. El primero es que la contribución a las cargas generales del Estado se hace en función de la renta relativa; esto es, a más riqueza más aportación. El segundo es que la Comunidad Autónoma Vasca contribuye a financiar el Fondo de Compensación Interterritorial, mecanismo de garantía de la solidaridad en el ámbito estatal, sin recibir dotaciones de dicho fondo.

El segundo principio sobre la innovación competitiva es que supone transformación, implica ruptura. No hay verdadera transformación sin ruptura. La innovación competitiva se lleva mal con la cultura cortoplacista de no asumir retos y pensar que el

paso del tiempo lo arreglará todo. La innovación competitiva supone asumir riesgos y exige de los perfiles más emprendedores. Una cultura de asunción de riesgos que va en línea contraria de las tendencias generales de la sociedad, que quiere cada vez más seguridad. Una cultura que no asume riesgos deriva en la articulación de burocracias que se basan en reglas y más reglas, procedimientos para todo y para todos.

El Concierto Económico es un sistema de innovación que vive en la ruptura permanente, que se transforma de continuo, que debe responder a los cambios del entorno, pero, sobre todo, debe ser generador de cambios y transformaciones para progresar. Una de sus características fundamentales tiene que ver con la asunción de riesgos, desde la responsabilidad. Esto se pone de manifiesto, no sólo en el momento de la recuperación del Concierto -que es inconcebible si no hay una cultura innovadora de asunción de riesgo, por las circunstancias ya señaladas-, sino que, además, el Concierto Económico consagra como una de sus características la del riesgo unilateral. Así, las instituciones vascas contribuyen a la financiación de las cargas generales del Estado con independencia de los recursos que hayan recaudado. La buena o mala gestión se asume por las propias instituciones vascas, desde la responsabilidad y el reto de hacer progresar la economía y la sociedad.

El tercer principio inspirador de un Sistema de Innovación Competitiva es que necesita y busca resultados. La innovación para que sea competitiva necesita ser útil, servir para mejorar, para avanzar. Más allá de constituir una referencia atractiva e ilusionante, debe y puede medirse. En este campo, la naturaleza del Concierto Económico busca de manera permanente los resultados, resultados que se miden. Es un sistema de innovación modélico en este sentido, pues se traduce en resultados de recaudación tributaria, permanentemente comparables consigo mismo, en su evolución y con otros espacios fiscales de referencia. No solo nos dota de indicadores de recaudación, sino también de indicadores de gasto público de toda naturaleza. Indicadores que nos permiten evaluar el impacto del sistema en términos de desarrollo económico y social a lo largo de los años de desarrollo del mismo. No está de más destacar, en este sentido, que la evidencia empírica pone de manifiesto el potencial tremendo que ha tenido el Concierto Económico en el desarrollo del País.

Un desarrollo económico y social que nos lleva a la cuarta característica de un sistema de innovación, la que se deriva de la íntima relación entre la innovación y la calidad. Lejos de ser aspectos contradictorios se presentan como complementarios. El gusto por el trabajo bien hecho es la base de desarrollo del sistema de concertación, que adquiere su mayor relevancia en el mundo de la excelencia y mejora continua. El Concierto Económico es un ejemplo de perfeccionamiento como sistema a lo largo del tiempo. Ésto, que fue una constante desde 1878 en adelante, lo ha sido también en los últimos 25 años. El Concierto, lejos de esa posible apariencia de solidificación en el tiempo, ha sido un ejemplo de adaptación permanente a la realidad, consiguiendo, además, con cada acuerdo, un perfeccionamiento evidente del instrumento en su vertiente reguladora y en su vertiente institucional. En realidad, la figura del Concierto es única, ya que no hay conciertos nuevos con el paso del tiempo, sino manifestaciones perfeccionadas del mismo. De ahí que el debate suscitado por algunos, con motivos políticos evidentes, de que el Concierto terminaba el 31 de

diciembre de 2001, era un despropósito notable, sólo entendible desde el intento de condicionar gratuitamente las relaciones institucionales. De hecho, en los últimos 25 años el Concierto había sido adaptado y modificado en numerosas ocasiones hasta su renovación en el año 2002. Recordemos la adaptación con motivo de la implantación del IVA (1985), la adaptación a la ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la ley de Tasas y Precios Públicos (1988), la modificación de la concertación en lo relativo al Impuesto de Sociedades (1990), la adaptación a la nueva ley del IVA y a la ley de Impuestos Especiales (1992) y a la adaptación, modificación y ampliación del Concierto Económico en lo relativo a criterios de armonización, I.R.P.F., Impuestos Especiales y otros (1997). Sin lugar a dudas, en cada paso el sistema quedaba no sólo adaptado a las nuevas realidades económicas y tributarias, sino mejorado en la propia sistematización del mismo. Por eso, se puede afirmar que ese proceso de mejora permanente, de búsqueda de la excelencia paso a paso, nos ha llevado al Concierto actual como el mejor de los conciertos, desde una perspectiva histórica y evolutiva.

El quinto principio de un sistema de innovación nos dice que la innovación competitiva parte del reconocimiento de la diversidad como fuente de riqueza para abordar cualquier proceso de cambio y evolución. Asumir la diversidad, como un espacio natural de la innovación, supone interiorizar que aprendemos de los iguales y de los diferentes, que de la diversidad surge el contraste necesario para cuestionarnos lo que hacemos y ver alternativas de mejora. La innovación se encuentra, en gran medida, en los espacios fronterizos entre las distintas disciplinas del saber.

Esta aceptación de la diversidad nos lleva, indefectiblemente, a la idea base de construir, siempre que se pueda, sistemas abiertos, que cuenten con los demás, y pone de relevancia la importancia del concepto de interdependencia, que supone abrir los proyectos a la cooperación y asumir el reto del liderazgo. El sistema de Concierto Económico nace del reconocimiento explícito de la diversidad, al proyectar dos espacios tributarios, el foral y el denominado común, obligados a entenderse. El Concierto Económico materializa la previsión estatutaria de potestad normativa tributaria y de autonomía en la gestión tributaria, que corresponde a las instituciones competentes de los territorios históricos. Este reconocimiento, base del sistema de concertación, proyecta sobre los sistemas tributarios vasco y estatal una relación de interdependencia que lleva a la cooperación y la coordinación. Este reconocimiento de la diversidad, lejos de ser explotado como una fuente de enriquecimiento e innovación, ha sido percibido, las más de las veces, como un privilegio o diferenciación intolerable, por parte de terceros, provocando actuaciones, a veces en el ámbito judicial, que sólo se entienden desde mentalidades cerradas y de espaldas a la evolución de la sociedad y las relaciones interinstitucionales.

La riqueza que deriva de la diversidad se proyecta también en el modelo de relaciones internas, dibujando un marco de relaciones institucionales en el que conviven las instituciones comunes, las instituciones forales y las instituciones locales. Este marco, en el que la diversidad y la interdependencia están en la propia razón de ser del mismo, es un marco complejo de gestionar pero de una gran potencialidad. El Concierto Económico proyecta un sistema de relaciones en el que el poder político y el poder financiero están muy distribuidos, constituyéndose como una característica del mismo, lo que explica su grandeza y su potencialidad de futuro y nos señala también

el punto débil de nuestra posición si no perfeccionamos la cooperación y los mecanismos de interdependencia. Con todo, y desde el punto de vista de un sistema de innovación, este reconocimiento de la diversidad es uno de los aspectos de mayor potencial de futuro del Concierto Económico.

La sexta característica de todo sistema de innovación nos dice que hay que mirar al entorno en una búsqueda permanente de mejorar. Mantener una posición de observación permanente y ordenada del exterior en todos los órdenes es una fuente de innovación. El Concierto Económico no empieza y se acaba en la búsqueda de unas raíces profundamente fundidas en la historia de los vascos, sino que su futuro está en una sociedad abierta a un mundo globalizado, en el que las relaciones sociales y económicas trascienden del espacio territorial inmediato y se proyectan a nivel mundial. La actividad económica de nuestras empresas está globalizada y no sólo nos interesa lo que puedan hacer o desarrollar en el resto del Estado, sino que debemos acompañarlas en un mercado mundializado. El Concierto Económico como Sistema de Innovación Competitiva en un mundo global se juega su potencial en ese ámbito. Por eso, es fundamental conseguir el reconocimiento institucional del sistema a nivel de las instituciones europeas. No es de recibo que la consideración del sistema en este ámbito institucional todavía no se haya producido al nivel que le corresponde. La configuración de la Unión Europea como un espacio de innovación con potencial para competir con Estados Unidos en términos de desarrollo económico y social pasa por el reconocimiento de la diversidad y del potencial de los espacios regionales, frente a la centralización de los poderes estatales. En ese contexto, el Concierto Económico debe jugar un papel fundamental, constituyendo uno de los retos del futuro.

El séptimo principio inspirador supone trascender de un concepto reduccionista de lo que es la innovación. La innovación no es sólo cosa de los laboratorios de investigación. La innovación se encuentra en todas las facetas de la vida. Desde la innovación de proceso a la innovación de concepto, pasando por los productos y los servicios. En este sentido, el Concierto Económico no debe ser visto exclusivamente como un conjunto de reglas (leyes, decretos, órdenes, normas) que regulan la realidad, sino como un espacio de innovación que favorece la creatividad y ayuda a modelizar las nuevas realidades. El Concierto Económico, desde esta óptica, es un ejemplo de sistema innovador para regular relaciones de interdependencia en el campo de las alianzas económicas y empresariales, donde hay espacios de actuación compartidos y flujos económicos y financieros susceptibles de apropiación por las partes (por ejemplo en el mundo de las telecomunicaciones).

La octava reflexión resalta el valor de la persona para abordar los procesos de innovación. Todos y cada uno de nosotros somos agentes activos de la innovación. El Concierto Económico, como hemos tenido oportunidad de ver, nos pone a las personas en el centro del sistema. Las organizaciones de todo tipo se construyen en base a las personas y son éstas las que hacen que un sistema sea innovador o no. El Concierto Económico es un buen ejemplo de cómo va evolucionando en el tiempo con el esfuerzo de todos y cada uno de los ciudadanos, cada uno desde su puesto, jugando su papel. El Concierto Económico no es una entelequia que subsiste por puro voluntarismo político. Sólo ha tenido pasado, tiene presente y tendrá futuro si es

asumido por todos, cada uno desde su posición, conscientes de que es una tarea común. Por eso, es fundamental profundizar en el proceso de socialización del Sistema de Concierto, para que no se convierta en una referencia intelectual para determinadas élites, sino que se conforme como un elemento de responsabilidad de todos y cada uno de los ciudadanos vascos.

En noveno lugar, hay que señalar que la innovación no es una cuestión de tamaño. El Concierto Económico se proyecta en la actualidad sobre un territorio relativamente pequeño, pero eso no es una desventaja, sino todo lo contrario. Los espacios institucionales pequeños tienen la ventaja de la flexibilidad y la rapidez en la respuesta, para sorprender y adelantarse con propuestas innovadoras. El Concierto Económico ha demostrado a lo largo de la historia esa capacidad de respuesta y esa flexibilidad para hacer frente a los cambios. Proyectado sobre un espacio territorial próximo, es ejemplo de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos y hace de la proximidad al ciudadano, contribuyente y receptor de servicios, una de sus señas de identidad más significativas.

Por último, y después de las reflexiones precedentes, no es de extrañar que terminemos por decir algo que pueda parecer obvio: la innovación competitiva descansa en valores. El Concierto Económico sólo se entiende desde la convicción de que el sistema descansa en unos valores que, a lo largo de la historia, han conformado una cultura propia del País. Una cultura que es la principal ventaja competitiva del sistema. Lo más difícil de copiar.

Cuando los protagonistas de la historia de recuperación del Concierto Económico se enfrentaron al reto histórico, en unas circunstancias políticas y económicas como las que se producen en esos momentos, tienen pocas dudas sobre lo que se trataba de recuperar. Más allá del cálculo económico, de los análisis de todo tipo, estaba la convicción de que el Sistema de Concertación era algo indiscutible que conformaban los valores básicos sobre los que estábamos construyendo la nueva realidad institucional. Era algo nuestro, vivido desde lo más hondo de nuestra trayectoria y nuestras vivencias como pueblo, que permitió cerrar filas desde las perspectivas políticas más diversas. Ésta fue la principal ventaja competitiva para recuperar el Concierto: que formaba parte de nuestra cultura.

## **El concierto económico como sistema de innovación**

Los diez principios inspiradores que acabamos de recorrer sitúan al Concierto Económico como un ejemplo de Sistema de Innovación clave para comprender la evolución de la sociedad vasca, pero, sobre todo, ponen el énfasis en el Concierto como un sistema para evolucionar, progresar y ganar el futuro. Desde esta percepción del Concierto Económico, los elementos claves que constituyen el sistema son los siguientes:

- Los valores como base del sistema
- Los tres motores: tecnología, conocimiento y cooperación
- El círculo virtuoso del Concierto como Sistema de Innovación
- El tiempo y la velocidad de innovación
- El liderazgo cooperativo

Como acabamos de ver en los principios inspiradores, los valores constituyen la base del Concierto Económico. Son su punto de apoyo para traccionar cualquier proceso de cambio. Hemos hablado de la importancia de articular el Concierto como un proyecto abierto y compartido y para eso es fundamental compartir valores. Compartir valores nos permitirá ordenar el caos, cooperar con otros y entre nosotros, y crear nuevos espacios.

Los valores son normas de conducta que buscan, en cualquier ámbito de la vida y en cualquier organización, ser una referencia para los comportamientos y las actitudes de las personas, buscando transparencia y claridad, lo que genera confianza, y permiten avanzar sin el cuestionamiento y la necesidad de coordinación permanente, superando las reglas y los procedimientos burocráticos. Hay diferentes tipos de valores y todos ellos están presentes en el Sistema de Concierto Económico. Lo estuvieron históricamente, algunos tomaron una relevancia especial en el momento crítico de su recuperación, siguieron presentes a lo largo de los 25 años y hoy constituyen el principal activo para abordar el futuro. Estamos hablando de valores corporativos institucionales, como son la identidad corporativa, la integración de los demás (internos o externos) y la libertad. Los valores económicos nos hablan de mentalidad económica, asunción de riesgos, sensibilidad a los costes y responsabilidad. También son importantes los valores de desarrollo personal que promueven el desarrollo de las personas bajo criterios de dignidad y eficiencia individual y en grupo. Son valores como la flexibilidad, disposición al cambio, transparencia y trabajo en equipo. Por otra parte estarían los valores éticos que configuran la transparencia en los comportamientos de las personas y las organizaciones. Hablamos de iniciativa, ejemplaridad, confianza, transparencia, honestidad, lealtad, respeto, credibilidad, libertad y solidaridad. Por último, están los valores de cooperación que permiten la integración de las personas en los procesos y en las relaciones de todo tipo: son la confianza, el carácter abierto, la identidad, la generosidad, la responsabilidad y la perseverancia.

Sólo se puede entender la historia del Concierto Económico y su proyección de futuro, desde su consideración como un Sistema de Innovación que busca el desarrollo competitivo, a partir de la base de unos valores de referencia como los señalados.

Pues bien, sobre la base de esos valores, el Concierto Económico se articula sobre tres elementos básicos: tecnología, conocimiento y cooperación, que se interrelacionan entre sí.

La tecnología constituye uno de los elementos tractores del Concierto Económico. Se entiende por tecnología al conjunto de teorías y de técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico, de manera que el conocimiento estructurado pueda ser utilizado por alguien no experto y, además, hacerlo de forma eficiente. La tecnología aparece como uno de los factores claves del desarrollo económico, porque es un impulsor natural de la innovación. En especial, son las tecnologías de la Información y las Comunicaciones las que han jugado, y lo van a seguir haciendo, un papel transformador de la sociedad. El sistema de Concierto Económico se ha ido configurando institucionalmente sobre la base de la incorporación de las tecnologías necesarias para su desarrollo. Por otra parte, ha sido especialmente sensible a que el desarrollo tecnológico y su aplicación generalizada constituyan un eje fundamental de la política institucional. Los esfuerzos realizados en estos últimos 25 años han sido ingentes en esta materia, destinando cuantiosos recursos públicos a su desarrollo.

El conocimiento es otro de los elementos tractores. El conocimiento se nutre de tres componentes básicos: la información, la formación y la comunicación. Los procesos de gestión del conocimiento son básicos en cualquier proceso de innovación porque están en la propia naturaleza del mismo. Uno de los elementos claves para garantizar y desarrollar el conocimiento está en los sistemas educativos, especialmente el sistema universitario. El sistema de Concierto Económico ha conjugado de manera primordial los procesos de gestión del conocimiento desde el punto de vista de su estructura de soporte institucional y ha permitido además proyectar una política educativa de primer nivel. Recordemos por un momento el esfuerzo titánico que se tuvo que realizar para desarrollar una institución hacendística propia desde cero, salvo en el caso de Araba, así como los ingentes esfuerzos por implantar una política educativa equilibrada.

Por último, la cooperación constituye el otro motor del Concierto Económico como sistema de innovación. Cooperar es obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin. La cooperación está en la base de toda evolución porque no existe sistema cerrado que pueda evolucionar y no degenerar. Nace desde lo más íntimo de la naturaleza humana y se proyecta a todo tipo de relaciones sociales y económicas. No existe evolución sin aceptar la existencia del otro, sin reconocer la riqueza de la diversidad y la necesidad de trabajar con los demás para progresar.

La cooperación está reconocida por todos y se encuentra en todas nuestras actividades, pero no siempre ponemos los medios para que nos ayude a progresar. La cooperación se predica fácil y se hace difícil.

La cooperación está en el corazón del sistema de Concierto Económico y es el reto que debe superar de manera permanente. Es uno de sus principales motores de desarrollo y aparece como un elemento movilizador en la medida en que es estructurado y sistemático. El carácter de sistema paccionado con el Estado y la

articulación del modelo interno de relaciones institucionales ponen a la cooperación como el motor más diferenciador del sistema de innovación del Concierto. En él está su grandeza y también la fuente de sus problemas.

El Concierto Económico, sobre la base de los valores y sus tres motores -tecnología, conocimiento y cooperación-, produce la innovación a través de un proceso de relación con el entorno y de desarrollo del potencial interno, que constituye una verdadera cadena de valor. Con una particularidad, que esa cadena de valor aspira a repetirse, a circular, para generar más y más innovación, en un verdadero círculo virtuoso. Las etapas que recorre el Concierto Económico en su círculo virtuoso, que no tiene fin, y que son verdaderos eslabones de la cadena de valor son las siguientes:

- 1º Capacidad para percibir los retos del entorno. El Concierto exige mentalidad abierta, actitud activa y “en vigilia” permanente.
- 2º Disponer de una concepción sólida de lo que somos, lo que queremos y lo que podemos, lo que supone un proyecto compartido claro, valores sólidos y confianza en nosotros mismos.
- 3º Responder de forma rápida y creativa, que necesita reforzar el carácter emprendedor y la capacidad de asumir riesgos.
- 4º Capacidad de implementar y desarrollar la respuesta, para lo que el Concierto demanda capacidad tecnológica, conocimiento y capacidad de trabajo en equipo.
- 5º Capacidad de interiorizar, repartir y repetir el éxito, dentro del entorno más inmediato y dentro del entorno más general. En los acuerdos al abrigo del Concierto Económico no puede haber vencedores y vencidos.
- 6º Capacidad de comunicar y transmitir al exterior nuestras respuestas a los desafíos del entorno y vender el éxito para alimentar el ciclo de los retos del entorno y convertir al Concierto en un referente permanente de innovación.

Este círculo virtuoso del Concierto Económico como sistema de innovación, necesita incorporar el elemento básico del dinamismo, el tiempo para innovar que se convierte en velocidad de innovación. El Concierto Económico necesita hacer girar rápidamente el círculo virtuoso para que genere una innovación competitiva. Y para ello es fundamental dedicar esfuerzo y repetir mucho el ejercicio para que se generen automatismos. Hacer de lo nuevo un hábito, aprendiendo y aplicando métodos eficaces. Por eso, necesitamos modelizar, necesitamos sistemas y herramientas y necesitamos medir los resultados, pues la aplicación de las potencialidades del Concierto no puede ser un ejercicio de improvisación y puro voluntarismo.

El concepto de dinamismo, ligado al tiempo y la velocidad, exige de un liderazgo claro. El liderazgo es fundamental para gobernar el sistema, se construye también sobre los valores y nos lleva a un liderazgo cooperativo que escucha y busca el consenso.

El liderazgo del sistema de Concierto Económico es un liderazgo basado en valores. Su reto permanente es generar confianza, pero también generar convicción, por eso es fundamental un liderazgo cooperativo. Un liderazgo que sólo se basa en la confianza en el líder, sin asomo de convicción, deviene en caudillaje. Un supuesto liderazgo que sólo se alimenta de convicción pura y dura, sin asomo de confianza,

deviene en parálisis. Equilibrar confianza y convicción es la principal tarea del liderazgo innovador sostenible en el tiempo, que caracteriza al Concierto Económico.

## **El desafío**

El Concierto Económico nos enfrenta al reto de equilibrar dos elementos que son complementarios y necesarios, aunque puedan aparecer como contradictorios. Se trata de la creatividad y de la modelización. Ambos están permanentemente proyectándose en cualquier proceso de innovación y se necesitan mutuamente. Sólo se produce innovación sostenible en el tiempo si equilibramos la creatividad y la modelización sobre la base de unos valores.

El potencial del Concierto Económico como sistema de innovación, surge cuando nos enfrentamos a lo nuevo, que por su propia naturaleza es desconocido. En el mundo de lo desconocido, en el que nos faltan referencias, la percepción del riesgo es muy grande. La creatividad se mueve en el mundo de los valores marginales, en los límites de lo conocido con lo desconocido. Se tiene que arriesgar a ir más allá de las fronteras. En este espacio de inspiración, que supone la creatividad, tenemos como apoyo los valores. No hay innovación sin creatividad, pero no hay innovación sólo con la creatividad.

De la fase del descubrimiento en la que se mueve la creatividad, se debe pasar a recorrer la fase del reconocimiento, dónde se trata de la modelización. Recorrido el espacio de lo desconocido, llega la fase de modelizar, de reconocer la experiencia, aprender de ella, conceptualizarla y proyectarla en modelos de referencia reconocibles. La modelización permite afirmar los valores. No hay innovación sin modelización, pero la innovación no es sólo modelización.

El Concierto Económico necesita equilibrar la creatividad y la modelización en un proceso de búsqueda permanente de la innovación competitiva, sostenible en el tiempo, de manera que el círculo virtuoso nazca de una dinámica de continuidad, convirtiendo en progreso lo que, en otro caso, no sería sino un destello fugaz de mejora. Necesitamos recorrer, de forma continua, el camino del descubrimiento (creatividad) a la civilización (modelización) para volver a empezar, ya que ese es el camino del progreso.

El Concierto Económico, en ese camino de progreso, debe enfrentarse a dos enemigos, los enemigos de la innovación. Por un lado, uno de los enemigos más claros se encuentra en el exceso de creatividad. El exceso de creatividad sin modelización alguna hace que los procesos creativos pasen a ser ejercicios de visionarios, propios de iluminados que, en el mejor de los casos, no producen ninguna mejora. El iluminado-visionario vuelve a comenzar un proceso creativo tras otro, sin modelizar. Los valores desaparecen y se convierten en desorden y dispersión. Por otro lado, el otro enemigo nace del exceso de modelización y ausencia de creatividad: es la burocracia. El burócrata tiene aversión por los procesos de creatividad que le enfrentan a lo desconocido y, de manera automática, busca la referencia del manual y el procedimiento. La organización y las personas se convierten en obsesos de los procedimientos y los valores son sustituidos por reglas y más reglas.

Enfrentado al reto del equilibrio permanente, el desafío del Concierto Económico se encuentra en el universo de los valores marginales. La lucha del Concierto Económico

por innovar, se gana centímetro a centímetro. En un mundo tremendamente competitivo, la ventaja radica en ese esfuerzo adicional marginal que, en apariencia, nos ofrece tan poco como para merecer la pena. En realidad, esconde un universo de oportunidades.

En ese universo de los valores marginales, el Concierto Económico, como la vida misma, es un combate, una aventura y un desafío. Necesita de todos, de los iguales y de los distintos, ya que aquí y ahora la urgencia histórica es cooperar para innovar a todos los niveles. En ese mundo, más allá de las fronteras conocidas, las contradicciones son permanentes y exigen de una gestión adecuada. Para facilitar esa gestión de contradicciones en el universo de lo nuevo, la cooperación aparece como la fuerza fundamental. Es un reto difícil, apasionante, que nos enfrenta a nosotros mismos. Porque la tecnología y el conocimiento se pueden comprar, pero la cooperación no tiene precio.

Debemos recuperar la tensión de un liderazgo que nos afecta a todos, porque para afrontar el desafío de una sociedad de la innovación, debemos movilizar a los mejores. El ejemplo de los protagonistas del acto de hoy debiera inspirarnos a todos. Su trayectoria personal y su protagonismo en la recuperación del Concierto Económico, hace 25 años, nos sugieren valores, conocimiento, capacidad de cooperar, liderazgo y capacidad de superar los desafíos.

Han sido un ejemplo para quien les dirige estas palabras y un honor tener hoy la oportunidad personal de agradecerse. Eskerrik asko, bihotz bihotzetik.