

## ¿Qué ha sido y qué es el Concierto Económico (siglos XIX-XX) <sup>1</sup>

(Bilbao, enero 1997)

**Dr. Joseba Agirreazkuenaga Zigorraga**

*Catedrático del Dpto. de Historia Contemporánea  
de la UPV/EHU.*

**Dr. Eduardo J. Alonso Olea**

*Investigador del Dpto. de Historia Contemporánea  
de la UPV/EHU.*

### **Resumen**

*Desde un punto de vista histórico, los autores nos presentan un trabajo de lectura absolutamente necesaria para todos aquellos que pretendan acercarse al conocimiento del Concierto Económico.*

## **1. INTRODUCCIÓN.**

La fiscalidad es la expresión y el nervio del poder, en particular del poder político, fiel reflejo de la correlación de fuerzas sociales en una determinada sociedad.

El impuesto acompaña a la creación de los Estados Modernos y de las entidades político administrativas de distinto rango y nivel. La génesis de la formación del Estado-Nación se halla estrechamente unida a la evolución de su sistema fiscal. Desde el Antiguo Régimen a la actualidad diríamos que hemos pasado de una fiscalidad, plural, recaudadora y preocupada exclusivamente por la coerción recaudatoria a sistemas fiscales únicos o reducidos a la escala local y nacional, que proponen la equidad en la imposición y una redistribución de la renta o el impulso del sistema productivo y la estimulación del consumo; en síntesis una fiscalidad sujeta a una determinada política de objetivos económico-sociales.

La crisis del Antiguo Régimen permitió que la revolución liberal se desarrollara, mediante distintos procesos de transición, en los estados europeos. Una característica común fue la instauración de un nuevo concepto de la organización del sistema fiscal. La desaparición de los cuerpos privilegiados permitió que todos los ciudadanos se convirtieran en sujetos fiscales y por tanto en pagadores de impuestos. La aplicación y extensión del impuesto directo sobre la propiedad y las actividades económicas será otra de las características del nuevo régimen fiscal. Los nuevos actores sociales trataron de establecer sus criterios de clase. Los entes locales entraron en el siglo XIX con un progresivo endeudamiento y las haciendas patrimoniales y reales solamente mediante la coacción legal y la amortización de su patrimonio perduraron de forma viable.

En este contexto se desencadenó una guerra civil que discurrió entre 1833 y 1839. El resultado fue la instauración de un régimen liberal, ya que los principios sociales, legales y económicos sobre los que se fundamentaba el Antiguo Régimen fueron sustituidos por principios constitucionales liberales. La reforma tributaria liberal se organizó a partir de 1845. Se forjó un jacobinismo de Estado, como criterio

<sup>1</sup> El título parafrasea un trabajo importante sobre el tema como fue, ZAVALA ALLENDE. *El Concierto Económico. Qué ha sido, qué es, qué debe ser*. Bilbao: Ed. Vizcaína. 1927.

dominante del Gobierno español, expresión de una burguesía liberal, enriquecida antaño y conservadora en la fecha. Las haciendas locales y provinciales quedaron subordinadas a la hacienda del Estado por un lado, pero por otro bajo el control del recompuesto grupo dominante, formado por la aristocracia terrateniente y la nueva burguesía agraria. El fraude fiscal y la ocultación de la riqueza en los niveles locales fueron característicos del nuevo sistema porque el tipo de Estado desarrollado en la práctica quedó a merced de las élites políticas y económicas regionales y locales. A título de ejemplo, el nuevo Estado no pudo imponer la realización del catastro, lo cual contribuyó a manifestar cierta debilidad real, soslayada por la legal y la intervención directa de la coacción militar, lo que a la postre redundó quizás en el fortalecimiento del Estado pero también en la debilidad de la nueva nación civil española que pretendía alumbrar. La situación de derecho no se correspondía a la de hecho<sup>2</sup>. En esa fase, sobresalió el fenómeno de consolidación de unos cuerpos políticos intermedios entre los estrictamente locales y el nuevo Estado, como fueron las Diputaciones articuladas desde las Juntas Generales.

Por otro lado el aumento de las competencias de las Haciendas locales, sin crecimiento de los ingresos ya que los bienes concejiles estaban perdidos o dilapidados, resultaba ficticio. Las Haciendas locales estaban abocadas a incrementar los ingresos gravando los artículos de consumo y recargando las contribuciones estatales. Su gestión se encontraba supeditada a los intereses caciquiles y políticos y por tanto la agobiante penuria fue denominador común tanto de la hacienda central como de las locales.

## 2. EL CASO DE VASCONIA.

La construcción política y fiscal más peculiar del País o más precisamente de los Países vascos en la transición al régimen liberal y también en la transición del franquismo es la que se refiere a su sistema fiscal y hacendístico: las haciendas forales.

¿Cómo se gestaron y fortalecieron las Haciendas provinciales-forales en la crisis del Antiguo Régimen? No es un tema del tiempo de la revolución liberal. Ya R. Lopez Atxurra, en su Tesis doctoral, titulada, "La administración fiscal del Señorío de Vizcaya (1630-1804)" traza el surgimiento y evolución de una hacienda patrimonial transformada en hacienda fiscal. Por un lado distingue la fiscalidad instaurada por el Señor o Rey y por otro la construida por la comunidad desde su órgano representativo como eran las Juntas Generales. Ninguna institución tuvo el monopolio fiscal sino que se produjo una permanente concurrencia y competencia de diferentes sistemas fiscales. La Iglesia católica también poseía su propio sistema en dicho universo.

Entre 1794 y 1801 la administración fiscal foral experimentó una gran expansión para financiar las deudas contraídas durante la guerra de la Convención de 1793-1794. El Señorío comenzó a asumir nuevas funciones, aumentando el poder y caminando hacia la creación de un creciente sistema de monopolio fiscal, una vía similar a la emprendida en otra escala por los Estados-nación herederos de las monarquías absolutas.

El Fuero en Bizkaia (Título 1 Ley IV) limitó la aplicación del sistema fiscal de Castilla. El Señor, el Rey, tuvo sus propias rentas y la comunidad se dotó asimismo de su propio sistema. De forma que en los albores de la revolución liberal, en la constelación y concurrencia de haciendas y potestades fiscales (Corona, Iglesia, Consulado de Bilbao, entidades locales, cofradías o hermandades gremiales...) se consolidó una vinculada o dirigida desde las Juntas Generales de Bizkaia.

Durante el siglo XIX, se desarrollaron en Bizkaia, Gipuzkoa, Álava y Navarra sólidas haciendas intermedias entre, la Central del Estado y las municipales. La existencia de una fiscalidad propia dependiente de las Juntas Generales, es decir, de la comunidad política fundada en la representación municipal, fue la que inició y permitió la supervivencia, consolidación y expansión de una hacienda propia, llamada foral, que posibilitó la formación de una administración foral, que paralelamente a aquélla experimentó, durante el siglo XIX, un gran desarrollo.

Como ha señalado J. Fontana en "Modernización y progreso: Política y hacienda del Despotismo Ilustrado" parece que es preciso despejar esa visión histórica codificada por diligentes funcionarios y burócratas según la cual la garantía de la igualdad, solidaridad y progreso social se halla estrechamente ligada al proceso de centralización burocrática y política del Estado. Una mayor recaudación no significa necesariamente una modernización del Estado si no detallamos la naturaleza y repercusiones del gasto público. Modernización y progreso deben ser operacionalizados con nuevos sistemas de eva-

<sup>2</sup> Vid. FUSI AIZPURUA, J.P. *Los nacionalismos en España, 1900-1936 (notas para una discusión)*. Córdoba: Diputación de Córdoba. 1985.

luación, tales como distribución de renta, presión fiscal, progresividad del impuesto, contribución al crecimiento económico social y cultural, servicios sociales, etc.

Desde este prisma, las haciendas forales pueden ser analizadas en su relación y articulación con la nueva hacienda del Estado liberal. Pero también, en tanto sistemas que contribuyeron a construir proyectos de Estado dentro del Estado liberal. Cabe así medir la eficiencia social y económica de una Hacienda foral prácticamente soberana, en el marco de lealtad a la nueva España liberal, es decir, una actualización de la fórmula contenida en la teoría pactista. Paralelamente, la foralidad ejerció de punto de encuentro para la recomposición de la sociedad vasca a mediados del siglo XIX, después de su fractura carlista / liberal.

Pese a su afán uniformista, Cánovas del Castillo, finalmente accedió a un Concierto o acuerdo económico-hacendístico, porque la presencia de un Estado de inspiración jacobino en 1877-78, al margen de su fuerza bruta coercitiva, era ciertamente débil y extraña en los Países vascos. Sin embargo, entre la élite política vasca, la legitimidad de España como nación se concebía en el marco de una visión multiestatal del Estado. F. Sagarminaga y otros dirigentes apelaron con frecuencia a los ejemplos del Imperio Austro-Húngaro, suizo o la monarquía escandinava.

### 3. EL CONCIERTO ECONÓMICO (1877-1937).

Si bien la abolición foral se ha datado siempre el 21 de julio de 1876, fecha de la ley que aplicaba la modificación foral de 1839 con la introducción de la obligación a las provincias Vascongadas de contribuir al esfuerzo nacional en hombres (quintas) y dinero (impuestos), en realidad la desaparición de los entes forales (Diputaciones y Juntas) no será efectiva hasta el año siguiente. Precisamente la Diputación Foral vizcaína fue la primera en tomar el camino de la disolución, el 5 de mayo de 1877, reemplazada por una Diputación provincial interina, nombrada por el Gobernador Civil con personajes con amplia trayectoria en la administración foral y por supuesto proclives a llegar a un entendimiento con Cánovas para solucionar de una vez el espinoso problema de los Fueros. El entendimiento culminó en 1878 con la entrada de las Provincias Vascongadas en el "concierto económico" general.

#### 3.1. Concierto Económico. Definición y evolución.

El 5 de mayo de 1877 la Diputación Foral de Vizcaya fue definitivamente disuelta por Cánovas como medio de llegar a un acuerdo, buscado desde abril de 1876 pero infructuoso por la decidida oposición de los intransigentes vizcaínos, que permitiera una continuidad del sistema administrativo foral pero con las novedades del servicio militar y del pago de impuestos.

Cuando a fines de ese año las Diputaciones Forales de Gipuzkoa y Álava siguieron el mismo camino, sobre un modelo de relaciones ya establecido con los vizcaínos y por separado, se llegó a un acuerdo de incorporación de las Provincias Vascongadas al "concierto económico" general. Esta expresión del preámbulo del R. D. de 28 de febrero de 1878 causó fortuna, de forma que desde primeros de los años 80 del siglo XIX ya se conoció el peculiar sistema de relación económico-administrativa de las Diputaciones Vascongadas con el Estado como Concierto Económico Administrativo o, abreviadamente, Concierto Económico.

El Concierto Económico se define como una disposición gubernamental -generalmente no pasaba del rango de Real Decreto- que fijaba una cantidad alzada anual (cupó) que cada Diputación vascongada habría de abonar al Ministerio de Hacienda en equivalencia de las recaudaciones de ciertos impuestos (llamados concertados) a las que renunciaba el Estado. Las Diputaciones harían frente a estas sumas con recursos provenientes de los mecanismos de exacción o rentas propias sin ninguna relación obligatoria con los impuestos concertados, con el único límite de los acuerdos internacionales (desde 1906) y, lógicamente, dentro de los impuestos sujeto a acuerdo. El acuerdo genérico tenía una duración variable, desde los ocho años del de 1878 hasta los veinticinco del de 1926.

Un dato a retener es que las Diputaciones no tenían ninguna obligación a recaudar los impuestos concertados, por ello no se convertían en meras subrogadas el Ministerio, sino que se hacían cargo del abono del cupo concertado a costa de sus propios ingresos. Estaba a su albedrío recaudar los impuestos concertados o no, y si lo hacían lo estaba asimismo en aplicar unas tarifas a su conveniencia. No busquemos una coordinación o una reglamentación igual, porque no la hubo. Cada Diputación optó por su propio modelo de financiación (dentro de un marco general común del país) que no sólo la separaba del Ministerio de Hacienda, sino que también lo hacía de las otras dos. Los acuerdos de coordinación tributaria entre las tres Diputaciones, o incluso con Navarra, tendrán que esperar hasta los años 20 de este siglo.

Por otra parte, el Concierto Económico no contenía sólo acuerdos de naturaleza fiscal, sino que respetaba las atribuciones económicas y administrativas "que vinieran ejerciendo" las Diputaciones. No es decir nada nuevo que nunca se fijaron tales atribuciones, lo que representaba, al unísono un problema y una ventaja. Problema: no había un texto legal a que acudir en caso de dudas o disputas entre distintas esferas de la Administración. Ventaja: siempre cabía aducir que una competencia, la que fuera, había sido ejercida por la Diputación o por un Ayuntamiento desde antiguo. Estos planteamientos administrativos y fiscales, como es fácil suponer, no eran compartidos por las Diputaciones Vascongadas y el Gobierno. Así que se sucedieron conflictos fiscales y administrativos.



Figura 1. CONTRIBUCIONES E IMPUESTOS CONCERTADOS. 1878-1926

| 1878                                      | 1887                     | 1893                  | 1894   | 1900  | 1906  | 1913                                       | 1920  | 1925/26                 |
|---|--------------------------|-----------------------|--|---|---|--|---|-------------------------|
| Concierto Económico                       | Primera revisión general | Revisión parcial      | Segunda revisión general   | Revisión parcial  | Tercera revisión general  | Revisión parcial                           | Revisiones parciales  | Cuarta revisión general |
| Inmuebles, cultivo y ganadería            | Idem                     | Idem                  | Idem   | Idem  | Idem  | Idem                                       | Idem  | Lo denomina Territorial |
| Industria y comercio                      | Idem                     | Idem                  | Idem   | Idem  | Idem  | Idem                                       | Idem  | Idem                    |
| Derechos Reales y Transmisiones de bienes | Idem                     | Idem                  | Idem   | Considera comprendido Derechos Reales sobre concesiones administrativas             | Idem  | Idem                                       | Idem  | Idem                    |
| Papel sellado                             | Idem                     | Idem                  | Idem   | Declara no comprendido el Timbre de negociación                                     | Especifica los conceptos comprendidos Idem                                      | Idem                                       | Timbre sobre los productos envasados                            | Lo denomina «Timbre»    |
| Consumo de Cereales. Consumo de la sal    | Consumos                 | Idem                  | Idem   | Idem  | Idem  | Idem                                       | Idem  | Idem                    |
|   |                          | 1% sobre pagos        | Idem   | Idem  | Idem  | Idem                                       | Idem  | 1,20% sobre pagos       |
|   |                          | Patentes de Alcoholes | Idem   | Idem  | Desaparece  |  |   |                         |
|   |                          |                       | Sueldos provinciales y municipales   | Idem  | Queda comprendido en Utilidades   |  |   |                         |
|   |                          |                       | Tarifas de viajeros y mercancías (Comprendía las vías terrestre, marítima y fluvial) | Amplía las líneas concertadas y excluye la vía marítima y los ferrocarriles mineros | Lo denomina «Transportes por las vías terrestre y fluvial». Incluye más líneas. | Idem                                       | Idem  | Idem                    |
|   |                          |                       | Carruajes de lujo  | Idem  | Idem  | Idem                                       | Idem  | Idem                    |
|   |                          |                       | Asignaciones de ferrocarriles para gastos de inspección                              | Idem  | Idem  | Idem                                       | Idem  | Idem                    |
|   |                          |                       |  | Casinos y círculos de recreo  | Idem  | Idem                                       | Idem  | Idem                    |
|   |                          |                       |  | Utilidades, en parte incluida en el cupo industrial                                 | Idem  | Incluye las compañías navieras vascongadas | Aplica la territorialidad. Incluye las de las Compañías mineras | Idem                    |
|   |                          |                       |  |   | Alumbrado   | Idem                                       | Idem  | Idem                    |
|   |                          |                       |  |   |   |  | 3% sobre el mineral (nuevos impuestos)                          | Idem                    |

(Fuente: DIPUTACIÓN DE VIZCAYA. Régimen del Concierto Económico y sus revisiones. Bilbao, 1927)

Las renovaciones del Concierto, que lo diferenciaban del Convenio navarro, tuvieron dos orígenes. En unos casos por caducidad del acuerdo económico prefijado, tal es el caso de la renovación de 1887, 1906 y 1926, o bien por modificaciones establecidas en la normativa fiscal del Estado (1894). En algunas ocasiones se produjeron modificaciones parciales -sin llegar a variar esencialmente nada del contenido del Concierto salvo el cupo (1898, 1900)- bien fuera por variación normativa (1898-1900-1904) o bien por simple aumento programado de los cupos entre un acuerdo y otro (1916). La elevación de las cantidades pactadas, el cupo, trajo en muchas ocasiones la variación en los tributos concertados fuera total o parcialmente. Por ejemplo en 1900, con la reforma de Villaverde, tarifas de la Contribución Industrial pasaron al nuevo impuesto de Utilidades, de forma y manera que los cupos se hubieron de modificar para incluir estas tarifas, e incorporar otras propias del nuevo impuesto. Así que, según se sucedieron las modificaciones parciales o renovaciones, se incrementaron el número de tributos concertados, además lógicamente de las propias cifras (Vid. Figura 1).

Respecto a las cuantías de los cupos hay que hacer diversas consideraciones. En primer lugar no se puede encontrar, porque no la hubo, una absoluta correspondencia entre la potencialidad real de las recaudaciones con los cupos. Los cálculos, cuando se hicieron (1878 o 1887), fueron siempre aproximados porque lo más corriente fue ajustar los incrementos de los tributos en función de un tanto alzado líquido, que era realmente lo que se negociaba <sup>3</sup>.

#### Cupos teóricos concertados 1878-1920 (pts.)

| Año  | Bizkaia      | Gipuzkoa     | Álava        | Total         |
|------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| 1878 | 1.277.081,00 | 1.098.501,00 | 780.624,00   | 3.156.206,00  |
| 1887 | 1.931.223,00 | 1.581.684,00 | 876.875,00   | 4.389.782,00  |
| 1894 | 3.201.587,00 | 2.044.130,00 | 944.927,00   | 6.190.644,00  |
| 1900 | 3.348.227,00 | 2.088.610,00 | 950.927,00   | 6.387.764,00  |
| 1906 | 4.942.933,75 | 2.664.532,96 | 970.432,61   | 8.577.899,32  |
| 1920 | 7.644.008,75 | 3.009.532,96 | 1.014.357,61 | 11.667.899,32 |

<sup>3</sup> Sobre las negociaciones del Concierto Económico, vid. ALONSO OLEA, E.J. *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública. 1995.

**Cupos líquidos concertados 1878-1926. (pts.)**

| Año  | Bizkaia       | Gipuzkoa      | Álava        | Total         |
|------|---------------|---------------|--------------|---------------|
| 1878 | 857.765,49    | 655.777,02    | 529.634,76   | 2.043.177,26  |
| 1887 | 1.286.649,00  | 983.667,00    | 529.632,00   | 2.799.948,00  |
| 1894 | 2.557.013,00  | 1.446.113,00  | 597.684,00   | 4.600.810,00  |
| 1898 | 3.006.013,00  | 1.706.293,00  | 693.684,00   | 5.405.990,00  |
| 1899 | 2.617.013,00  | 1.486.293,00  | 602.684,00   | 4.705.990,00  |
| 1900 | 2.703.653,00  | 1.490.593,00  | 603.684,00   | 4.797.930,00  |
| 1904 | 2.553.053,75  | 1.373.894,96  | 548.119,61   | 4.475.068,32  |
| 1906 | 4.298.359,75  | 2.066.515,96  | 623.189,61   | 6.988.065,32  |
| 1913 | 4.388.359,75  | 2.066.515,96  | 623.189,61   | 7.078.065,32  |
| 1916 | 4.709.434,75  | 2.226.515,96  | 642.114,61   | 7.578.065,32  |
| 1920 | 6.999.434,75  | 2.411.515,96  | 667.114,61   | 10.078.065,32 |
| 1926 | 28.380.000,00 | 10.050.000,00 | 1.570.000,00 | 40.000.000,00 |
| 1932 | 28.734.000,00 | 10.177.000,00 | 1.589.000,00 | 40.500.000,00 |

Fuente: elaboración propia sobre RD 28 de febrero de 1878, Art. 14 de la Ley de Presupuestos de 1887-88, RD de 12 de febrero de 1893 y de 1 de febrero de 1894. RO de 9 de agosto de 1898. RD de 18 de enero, 1 y 9 de febrero de 1899 y RD de 25 de octubre de 1900, RO de 28 de octubre de 1904. RD 13 de diciembre de 1906, RD 23 de octubre de 1913, RD de 28 de julio de 1920. RD de 24 de diciembre de 1926.

La cantidad finalmente pagada por cada Diputación trimestralmente a sus respectiva Delegación de Hacienda obedecía a un cupo teórico calculado menos unos descuentos -otro elemento fundamental de distinción con el Convenio navarro- originados por los gastos que las Diputaciones provinciales tenían en sus funciones administrativas y económicas que en el resto del país eran a cargo del Estado. Tales eran los gastos originados por la construcción y mantenimiento de carreteras, por el mantenimiento de las respectivas Policías provinciales (Miqueletes, Forales y Miñones), además de los descuentos por gastos de recaudación. Estos descuentos, esclerotizados desde 1887, hacían que las cantidades efectivamente pagadas fueran menores que las aparecidas en los Reales Decretos de renovación del Concierto. Entre 1878 y 1881, a los descuentos fijados por el RD de febrero de 1878 se sumaron las cantidades abonadas por las Diputaciones para el mantenimiento de Culto y clero de su respectiva provincia, de forma que, realmente, la Diputación vizcaína pagó a la Hacienda central poco más de 300.000 pts. anuales. Frente al millón largo de cupo teórico la diferencia era muy considerable. Sin embargo, al congelarse los descuentos desde 1887 y al incrementarse los cupos, en las distintas renovaciones, aquéllos cada vez supusieron un menor ahorro efectivo. En 1925, al calcularse el cupo líquido, se dio por supuesto un descuento en cantidad indeterminada.

Cabe preguntarse si estas cifras resultaban o no gravosas a las Diputaciones y a los propios contribuyentes. El esfuerzo para pagar los cupos dependía de una variable fundamental, además de su lógica cuantía, que no era otra que la propia capacidad de recaudación de cada Diputación. Según cómo recaudaran sus dineros las Diputaciones, en combinación de la propia coyuntura económica, se pueden dar las claves de la carga real que supusieron. En general no fueron gravosas en la medida en que las Diputaciones, salvo situaciones excepcionales, fueron capaces de establecer sus propias recaudaciones en función del esfuerzo a que las obligaban los cupos. La excepción la tenemos en los años 30 en Bizkaia, que sufrió una grave crisis industrial, por lo que debido a su dependencia del impuesto de Utilidades, que fundamentalmente gravaba las actividades empresariales, tuvo problemas para pagar unos cupos ya muy recidos.

### 3.2. Consecuencias de la excepcionalidad fiscal.

El Concierto Económico tenía una consecuencia administrativa directa que era la amplia autonomía administrativa, directamente ligada y justificada por la autonomía económica o no tanto<sup>4</sup>. Es lógico pensar que la posibilidad de establecer los tributos concertados y, el establecimiento de arbitrios de consumo, les permitía disfrutar de ingresos propios, recaudados por sí o por medio de los Ayuntamientos, para sus propios gastos que no sólo eran los cupos sino su propio mantenimiento y los servicios que a bien tuvieran (carreteras, escuelas, policía, hospitales, etc.).

Las Diputaciones provinciales vascongadas estaban organizadas exactamente igual que las del resto del reino, pero tenían señas peculiares que las diferenciaba de forma importante. Sólo hace falta ojear sus respectivos presupuestos para darnos cuenta de la amplia capacidad de maniobra que les brindaba la disposición de medios económicos propios y no fiscalizados por ningún Ministerio o Tribunal de Cuentas. De hecho sus acuerdos eran ejecutados directamente por el Presidente de la Corporación provincial y no por el Gobernador Civil, como en las de régimen común.

Para empezar, y derivada directamente del Concierto, tenían una amplia autonomía fiscal. Podían establecer los impuestos concertados, o no; y de hacerlo podían establecer las mismas tarifas que el Ministerio de Hacienda, o no. Además, continuaron con el privilegio foral de establecer arbitrios de consumo que a bien tuvieran sobre las especies que les pareciera conveniente sin autorización ni previa ni posterior de ninguna otra instancia administrativa. En el caso vizcaíno se une la propiedad -excepcional en la España de la época- de un ferrocarril minero, el de Triano, construido en el periodo de entreguerras y que desde 1876 le reportó unos ingresos extraordinarios -no fiscales- en volumen importante, por lo que las cargas tributarias, genéricamente contempladas, eran menores a lo que por sus gastos hubieran debido corresponder. De esta forma, los tres soportes económicos de la Diputación (arbitrios, impuestos y rentas de Ferrocarril de Triano) le permitieron, hasta que las cargas financieras fueron de consideración y el ferrocarril minero comenzó a generar pérdidas -finales de los años 20- una posición económica de sahogada y desde luego muy ventajosa para la provincia.

Los principales ingresos de la Diputación de Bizkaia vinieron, entre 1877 y 1900, de tres fuentes. En primer lugar del cobro de arbitrios de consumos sobre diversos productos de consumo (vino, alcoholes, sidra, frutas, aceite, sal, etc.). En segundo lugar por importancia encontramos los ingresos del ferrocarril de Triano. En realidad la propiedad de este ferrocarril minero permitió una doble financiación, en primer lugar la obvia que supuso su explotación, y en segundo lugar la posibilidad de financiar operaciones de crédito con garantía en la propiedad y/o los resultados del ferrocarril. De esta forma se consiguieron varios empréstitos del Banco de Bilbao. En tercer lugar encontramos, desde 1894, el comienzo del cobro de ciertos impuestos. Tales fueron, sobre todo, el de Derechos Reales, el Timbre y el de Transportes, encabezado a su vez con las Compañías de Ferrocarriles, que en principio no van a tener una gran participación en los ingresos pero, como veremos, tendrán un importante protagonismo en la siguiente fase. Las Compañías de Ferrocarril obtuvieron un beneficio suplementario en su explotación en la medida en que pagaban a la Diputación su parte del cupo total, pero recaudaban la tarifa del Ministerio de Hacienda a sus usuarios.

Entre 1900 y 1937 las vías de financiación de la Diputación de Bizkaia variaron por el aumento de los cupos y de los gastos propios de su actividad, así como por el rendimiento decreciente del Ferrocarril de Triano. Por todo ello, desde 1910, se comenzaron a establecer diversos impuestos tales como la Contribución Territorial, la Industrial y de Utilidades que, sobre todo con el incremento de la actividad económica, supusieron una importante fuente de ingresos para la Diputación. Los arbitrios se fueron modificando paulatinamente para centrarse más en la fiscalidad de productos suntuosos (champagne), alcoholes y productos industriales (grasas industriales, gasolina) pero llegó un momento en que no se pudieron incrementar más. Por lo tanto será la actividad empresarial (las Utilidades sobre todo en su Tarifa 3ª -que gravaba los beneficios empresariales-) la que mantenga los ingresos de la Diputación. Ello no implica necesariamente que la presión fiscal fuera igual que en el resto del Estado, ni mucho menos, puesto que los impuestos se establecieron con tarifas inferiores o con bases imposables distintas -y más reducidas-

<sup>4</sup> Vid. OLABARRI GORTAZAR, I., ARANA PEREZ, I. "Las atribuciones de las Diputaciones vascongadas y su fundamento jurídico durante la Restauración." en *Los Derechos Históricos vascos. (Actas del Congreso sobre los Derechos Históricos vascos celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 13, 14, 15 y 16 de octubre de 1987)*. Oñate: I.V.A.P., 1988.



que la reglamentación general de forma que el beneficio del contribuyente vizcaíno -salvo en el caso de los impuestos indirectos- siguió siendo cierto.

En definitiva, aunque el uso de las atribuciones privativas que brindaba el Concierto pudo ser discutido desde determinados partidos políticos o campos de sensibilidad social (control municipal o elevada proporción de fiscalidad indirecta), lo evidente es que el sistema en sí, una vez comprobada su virtualidad y su permanencia desde mediados de los años 80, tuvo un amplio consenso en las provincias que mantuvieron muy celosas sus atribuciones propias, a veces a costa de duros enfrentamientos con el Gobierno. Encontramos que personajes del calado de Pablo de Alzola, el conde de Aresti, Adolfo Urquijo Ybarra, Luis de Zavala o Ramón de la Sota y Aburto ejercieron el cargo de Presidente de la Diputación. Sus valiosas conexiones en la Corte, junto con las de sus correligionarios y parientes, supusieron una ventaja añadida a la hora de negociar las renovaciones del Concierto puesto que en última instancia, cuando ya no había arreglo posible, fue común acudir directamente al Rey Alfonso XIII, a su madre en tiempos de la Regencia, o al Presidente de Gobierno, para hacer variar de postura al Ministro de Hacienda de turno, más ceñida en general a cuestiones técnicas.

### 3.3. La derogación del Concierto Económico (1937).

Con la Guerra Civil, y la alineación de los políticos de las provincias de Bizkaia y Gipuzkoa en el campo republicano, las Diputaciones continuaron su labor de recaudación fiscal mientras que el Gobierno Vasco se centró más en el campo de la política económica (moneda, precios, etc..).

Tras la caída de Bilbao, en junio de 1937, la derogación del Concierto fue inmediata. La justificación fue el mal uso hecho de este privilegio y que se alzaran en armas, estas dos provincias, contra el Movimiento Nacional, "correspondiendo así con la traición a aquella generosidad excepcional" (Decreto-Ley de 23 de junio de 1937. BOE de 24-06-37). Álava -y Navarra- continuaron con su sistema, aunque desde 1940 la aproximación a la normativa general de hacienda fue cada vez mayor.

La abolición del Concierto supuso para la Diputación vizcaína, además de la pérdida de capacidad en materia de hacienda, la pérdida de sus atribuciones privativas, carreteras (652 Km de los 1.182,23 Km. que gestionaba), etc. En otra disposición, dictada por el general en Jefe del Ejército del Norte quedaron disueltos por colaborar con el bando republicano los Cuerpos de Miñones de Bizkaia y el de Miqueletes guipuzcoano.

## 4. EL LARGO CAMINO PARA LA RECUPERACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO (1937-1981).

Sin embargo, los primeros intentos de recuperación del concierto comenzaron a los tres días de la publicación del decreto derogatorio lógicamente de forma muy reservada. Pero en el seno del régimen franquista no era fácil que la situación se enmendara.

Desde el fin de la autarquía, a comienzos de los años sesenta, los vientos políticos comenzaron a cambiar. Tras diversas gestiones, tímidas y poco productivas, en los años 60 se desarrollaron intentos más serios en el seno de las Diputaciones, y fuera de ellas, como un primer paso, derogar el carácter sancionador del decreto de 1937 y en la medida de lo posible adquirir el Régimen especial de Carta provincial (posibilidad recogida en el art. 238 de la Ley de Régimen Local), que ya beneficiaba a Madrid y Barcelona. Tal demanda se cursó a Franco en 1964.

En el verano de 1966 el Gobierno se comprometió, *sine die*, a eliminar el preámbulo del Decreto de 1937. Dos años más tarde, ante las gestiones hechas por Javier de Ybarra, Presidente de la Diputación vizcaína, cerca de medios gubernamentales, con visita a Carrero Blanco incluida, se consiguió por fin la eliminación del discutido preámbulo. El BOE de 7 de junio de 1968 publicó un Decreto ley, con fecha del 6, por el que se modificaba el preámbulo del Decreto de 23 de junio de 1937. Se limitaba, previa aclaración de que el tono de tal preámbulo no se correspondía con la "laboriosidad que ha caracterizado siempre a dichas provincias dentro de la unidad nacional", a eliminar tres de sus párrafos, por lo que las condiciones básicas de la abolición del Concierto siguieron vigentes.

Desde este punto, eliminado el motivo de derogación del Concierto, se supone que no habría justificación para la misma. Sin embargo el Gobierno de Franco se mantuvo firme en denegar cualquier tipo de posibilidad de vuelta del Concierto Económico. Esta negativa al Concierto era bastante lógica si se tiene en cuenta la propia estructura del Estado en la época. Si se partía de una estructura centralizada, con una clara jerarquía y tutela administrativa de los poderes del Estado sobre las entidades locales no sorprende que se estuviera lejos de admitir la formación de un régimen especial. Ello no evitaba que el

Gobierno estuviera tímidamente dispuesto a conceder algún tipo de autonomía administrativa según el modelo de Carta provincial pero nada más. La propia falta de acuerdo en el seno de las Diputaciones y entre las dos afectadas sobre el modo de avanzar en el proceso emprendido y hacia donde ir (Carta provincial o Concierto Económico) hizo imposible una postura común desde 1968 hasta los años finales del franquismo.

Entre mediados de 1974 y fines de 1975 las gestiones de las Diputaciones se suceden en pos de la derogación completa del Decreto de 1937, aunque la oposición dentro del régimen de volver a privilegios anteriores, e incluso la propia oposición de Franco a discutir el asunto en Consejo de Ministro, retrasó todo el proceso. Desde el Ministerio de la Gobernación se prepararon distintas disposiciones posibles para preparar una solución de recambio, pero, en octubre y noviembre de 1975 el asunto se atascó por la enfermedad de Franco. Pero en el Consejo de Ministros (presidido por el príncipe Juan Carlos) del 7 de noviembre de 1975, dos semanas antes de la muerte de Franco, se aprobó un Decreto por el que, si no se derogaba el Decreto de 1937, sí se creaba una Comisión Especial para el establecimiento de un régimen administrativo en Bizkaia y Gipuzkoa. No se había conseguido ni la derogación del Decreto, ni mucho menos la recuperación del Concierto, pero algo era algo. Por otra parte el Gobierno utilizó la medida para intentar aplacar la creciente agitación política en el País Vasco en esos turbulentos momentos. Esta medida, junto con otras como la formación del Consorcio de Transportes, que gestionaría el futuro proyecto de Ferrocarril Metropolitano, se pueden entroncar, pues, además de como un intento de organización del territorio con una política de pacificación social.

El Decreto del Ministerio de Gobernación, con fecha de 7 de noviembre de 1975, formaba una Comisión, en el seno del Instituto de Estudios de Administración Local, para la implantación de un régimen administrativo especial en Bizkaia y Gipuzkoa con un plazo de seis meses para presentar al Ministerio de Gobernación, y al Gobierno, su informe. El resultado inmediato de la actividad de esta Comisión, y del informe que redactó, fue el RDL de 4 de marzo de 1977 (BOE de 17-03-77) que instauró las Juntas Generales en Bizkaia y Gipuzkoa -en forma distinta de su formación definitiva tras las primeras elecciones municipales de 1979-. Las Juntas de Álava, también disueltas en 1877, se recrearon en 1977 (RD de 2 de junio -BOE de 07-07-77). Vinculado a estas medidas de recuperación de entes forales se promulgó otro RDL de 30 de octubre de 1976 (BOE de 06-11-76) por el que se derogaba por fin el Decreto de 23 de junio de 1937. Sin embargo, la derogación del Decreto abolicionista no tenía como correlato la vuelta del Concierto, sino que en ambas provincias continuaría la legalidad común, mientras no se aprobaran definitivamente los regímenes especiales que estaban en estudio. De hecho, en las conclusiones de la Comisión -en la esfera de la Hacienda- no se hablaba para nada de la vuelta al régimen concertado -ni tomados como modelo el alavés- sino que se establecía una descentralización del gasto y del ingreso por medio de la transferencia de impuestos -excepto las aduanas- dentro de una unidad fiscal del país y soberanía estatal plena en el capítulo tributario.

Sin embargo, todo este proceso de régimen especial y el proyecto de la Comisión no serían operativos en la medida en que con las elecciones de 15 de junio de 1977, que supusieron la definitiva entrada de los partidos políticos en el proceso de institucionalización y el comienzo de una vía diferente que llevaría al régimen pre-autonómico, el proceso político varió hacia otro camino, hacia la reforma política, la discusión de una nueva Constitución y, dentro de ella, el reconocimiento de los Estatutos de autonomía. En 1976, además, se renovó el Concierto de Álava, referente obligado para el arreglo final de la situación.

La Constitución de 1978 -que amparó los derechos históricos de los territorios forales- prefiguró una nueva organización del Estado (el "Estado de las Autonomías") y, en el marco del Estatuto de autonomía del País Vasco de 1979, el Concierto Económico fue "renovado" en 1981, esta vez con la incorporación de Bizkaia y Gipuzkoa.

Por último diremos que en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía se recogía, como medio de relación tributaria con el Estado, "el sistema foral tradicional de Concierto Económico o convenio". Es bien patente que el Concierto, inicialmente medida provisional de uniformización fiscal, producto de la "abolición foral" había quedado enmarcado en la foralidad como un sistema "tradicional", incluido en lo que se conoce genéricamente como *Derechos Históricos*.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN.

Cabe preguntarse, en definitiva, si el Concierto Económico sería un mero privilegio de unas provincias o bien consecuencia histórica de una situación particular, e incluso un ejemplo más de la incapacidad del

Estado liberal español, formalmente tan centralizado, para competir en eficiencia con los modelos fiscales y administrativos forales que la doctrina al uso le obligaba a suprimir.

Creemos que Cánovas, llegado el caso, eligió la paz política, tras una bien reciente guerra, el entendimiento y la negociación en la idea de que resultaría más gravosa -desde múltiples perspectivas- la implantación *manu militari* sin más de la administración central en unas provincias acostumbradas a unas instancias provinciales tan próximas que dejarlas, tras afirmar el poder del Estado con el cumplimiento de obligaciones fiscales y militares, ejercer unas capacidades administrativas aunque fuera en el delicado aspecto tributario. Si alguna vez tuvo la idea -Cánovas o cualquier otro dirigente hasta que llegó Franco- de eliminarlo, su propia efectividad y, otra vez, la conveniencia política fue eficaz defensa del régimen concertado.

## 6. BIBLIOGRAFÍA.

AGIRREAZKUENAGA, Joseba. *Vizcaya en el siglo XIX: las finanzas públicas de un estado emergente*. Bilbao: U.P.V., 1987.

ALONSO OLEA, Eduardo J. "Concierto Económico y Fiscalidad privilegiada: el uso del «paraíso fiscal» vizcaína. 1878-1937." en *Economía y empresa en el norte de España (Una aproximación histórica)*, MARTIN ACENA, Pablo, GARATE OJANGUREN, Montserrat (Eds.) San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa- U.P.V., 1994.

ALONSO OLEA, Eduardo J. "El largo camino para la recuperación del Concierto Económico de Vizcaya y Guipúzcoa. 1968-1981." en *Historia de la transición y consolidación democrática en España. 1976-1986.* Javier, TUSELL et al. (eds). 1. Madrid: UNED- UAM, 1995.

ALONSO OLEA, Eduardo J. "La política presupuestaria de la Diputación de Vizcaya. 1876-1936." *Cuadernos de Sección. Historia y Geografía. Sociedad de Estudios Vascos- Eusko Ikaskuntza*, 23 (1995).

ALONSO OLEA, Eduardo J. *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995.

CASTELLS ARTECHE, Luis. *Los Conciertos Económicos. La Liga Foral Autonomista. 1904-1906*. San Sebastián: Haranburu, 1980.

CASTELLS ARTECHE, Luis. *Modernización y dinámica política en la sociedad guipuzcoana de la Restauración*. 1876-1915. Madrid: Siglo XXI, 1987.

CASTELLS, Jose Manuel. "La transición en la autonomía del País Vasco: de los regímenes especiales al Estatuto de Guernica." *Revista Vasca de Admón Pública*, 2 (1982).

CLAVERO, Bartolomé. "«A manera de Vizcaya»." Las instituciones vascongadas entre Fuero y Constitución." *Anuario de Historia del derecho español*, LVIII (1988): pp.543-561.

CLAVERO, Bartolomé. "El acceso a la autonomía de territorios históricos: las comunidades forales." *Revista de Estudios Políticos*, 46-47 (1985): pp.91-109.

CLAVERO, Bartolomé. *El código y el fuero: de la cuestión regional en la historia contemporánea*. Madrid: S.XXI, 1982.

CLAVERO, Bartolomé. *Fueros vascos. Historia en tiempo de constitución*. Barcelona: Ariel, 1985.

CORCUERA ATIENZA, Javier. "Notas sobre el debate de los derechos históricos de los territorios forales." *Revista de Estudios Políticos*, 46-47 (1990):

CORCUERA ATIENZA, Javier. *Política y Derecho. La construcción de la autonomía vasca*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

CORCUERA, Javier. "La constitucionalización de los Derechos Históricos." *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11 (1984).

FUSI AIZPURUA, Juan Pablo. "Los nacionalismos en España, 1900-1936 (notas para una discusión)." en *Nacionalismo y regionalismo en España*, Córdoba: Diputación de Córdoba, 1985.

LOPEZ ATXURRA, Rafael. *La administración fiscal del Señorío de Vizcaya (1630-1804)*. Tesis doctoral inédita. 1990.

MONTERO, Manuel. "Régimen liberal y autonomía vasca (Teoría y práctica del uniformismo liberal)." *Saioak*, 5 (1983).

OLABARRI GORTAZAR, Ignacio, ARANA PEREZ, Ignacio. "Las atribuciones de las Diputaciones vascongadas y su fundamento jurídico durante la Restauración." en *Los Derechos Históricos vascos*.

*(Actas del Congreso sobre los Derechos Históricos vascos celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 13, 14, 15 y 16 de octubre de 1987). Oñate: I.V.A.P., 1988.*

ZAVALA ALLENDE, Federico de. *El Concierto Económico. Qué ha sido, qué es, qué debe ser*. Bilbao: Ed. Vizcaína, 1927.